中央研究院近代史研究所集刊
第75期(民國101年3月),115-158
©中央研究院近代史研究所

陋規與清嘉道之際的地方財政
——以嘉慶二十五年清查陋規事件為線索*

周 健**

摘 要

本文以嘉慶二十五年(1820)清查陋規一事為線索，觀察十八世紀中期以降地方財政體制的演變，展現十九世紀初期地方財政的一般狀況。嘉慶二十五年九月十一日，道光帝諭令各省督撫清查所屬府廳州縣相沿陋規，分別應存應革，明定章程，作為地方官員公費之用。該事件反映出：至遲在嘉道之際，雍正年間建立的以養廉銀制度為核心的地方財政體制已經名存實亡，地方各級的行政經費基本來源於陋規、攤捐代表的外銷／額外財政體系。政府間的財政管理也因此呈現明顯的「分權」色彩，不僅户部無法「控制」外省的陋規、攤捐，地方各級政府也不瞭解下級收入的「詳細曲折」，各級政府間的財政關係類似於一種「包徵包解」的承包機制。清查陋規旨在從財政結構上革除陋規，也是財政管理的集權嘗試。清查之議的夭折，固是多方面因素綜合作用的結果，但筆者認為，陋規等額外財政的普遍存在，以及「包徵包解」的財政管理模式的長期存續，才是清代財政的常態與基調，嘉慶二十五年清查陋規事件正為此提供了合理的注腳。

關鍵詞：陋規、攤捐、養廉銀、地方財政、包徵包解

---

* 承蒙三位匿名評審人惠賜卓見，集刊編輯改正文字疏漏，謹致謝忱！
收稿日期：2011 年 1 月 28 日，通過刊登日期：2011 年 7 月 11 日。
** 北京大學歷史學系博士候選人。

前 言

雍正朝的「耗羨歸公」與養廉銀的創設，在清代財政史上的意義歷來為史家所重視，多數研究者認為改革建立了一個合理的地方財政體制，並對吏治頗有改善。[1]然而，既有研究的考察多限於雍正朝及乾隆初年，對此後的相關問題則多語焉不詳。[2]筆者認為，以養廉銀制度為核心的地方財政體制的演變，實為關涉清代乾嘉以降財政與政治的關鍵問題。

發生在「耗羨歸公」約百年後的清查陋規一事，恰可為此提供一些線索。嘉慶二十五年(1820)秋，甫經嗣位的新帝旻寧，召見新入樞垣的吏部尚書英和，詢以政治，後者面陳：各省府州縣養廉不敷辦公，莫不取給陋規，科斂日益加增，應請清查定額，作為辦公銀兩。[3]根據英和的獻策，道光帝在九月十一日明發上諭一道，內稱：

---

1 相關研究甚夥，僅列代表性論著：王業鍵，〈清雍正時期(1723-1735)的財政改革〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，第32本(1961)，收入氏著，《清代經濟史論文集（一）》（台北：稻鄉出版社，2003），頁303-339；佐伯富，〈清代雍正朝における養廉銀の研究——地方財政の成立をめぐって——〉，《東洋史研究》，卷29號1-3 (1970)，卷30號4 (1972)，收入氏著，《中国史研究（第三）》（京都：同朋社，1977），頁144-300；Madeleine Zelin, *The Magistrate's Tael: Rationalizing Fiscal Reform in Eighteenth-Century Ch'ing China* (Berkeley: University of California, 1984)；中譯見曾小萍(Madeleine Zelin)著，董建中譯，《州縣官的銀兩——十八世紀中國的合理化財政改革》（北京：中國人民大學出版社，2005）；莊吉發，《清世宗與賦役制度的改革》（台北：台灣學生書局，1985）；董建中，〈耗羨歸公的制度化進程〉，《清史研究》，2000年第4期，頁50-58；陳鋒，〈論耗羨歸公〉，《清華大學學報（哲學社會科學版）》，2009年第3期，頁17-38。

2 部份學者簡略地論述了乾嘉以降的相關問題。參見安部健夫，〈耗羨提解の研究——〈雍正史〉の一章としてみた〉，《東洋史研究》，卷16號4 (1958)，收入氏著，《清代史の研究》（東京：創文社，1971），頁707-713；佐伯富，〈清代雍正朝における養廉銀の研究——地方財政の成立をめぐって——〉，收入氏著，《中国史研究（第三）》，頁288-294；曾小萍(Madeleine Zelin)，《州縣官的銀兩》，頁279-282；郭成康，《十八世紀的中國與世界：政治卷》（瀋陽：遼海出版社，1999），頁282-286。耗羨歸公的相關研究以外，關於清代中期國家財政的動向，以岩井茂樹的研究最值得參考，參見氏著，《中国近世財政史の研究》（京都：京都大学学術出版会，2006），頁26-79。關於同期皇室財政的動向，參見賴惠敏，〈清乾隆朝的稅關與皇室財政〉，《中央研究院近代史研究所集刊》，期46（2004年12月），頁53-103。

3 中國第一歷史檔案館編，《嘉慶道光兩朝上諭檔》（南寧：廣西師範大學出版社影印，2000），冊25，頁568上下；〔清〕英和，《恩福堂筆記・詩鈔・年譜》（北京：北京古籍出版社，1991），頁386。

> 直省大小官員，自雍正年間議設養廉，由督撫以至州縣，藉以為辦公之資，迄今將屆百年。督撫司道俸廉較厚者，尚敷公用；至府廳州縣，養廉祇此定額，而差務之費、捐攤之款日益加增，往往有全行坐扣，祿入毫無者。雖在潔清自好之吏，一經履任，公事叢集，難為無米之炊，勢不得不取給陋規，以資挹注。而不肖者則以為少取多取，均干吏議，轉恣意徵求。除辦公之外，悉以肥其私橐。上司心知通省官吏，莫不皆然，豈能概行糾劾，遂陽禁而陰縱之。[4]

因此，陋規「名爲例禁，其實無人不取，無地不然」，民生困敝，吏治窳敗，職此之由。道光帝認爲，問題源於制度名實不符，必須「循名責實」，即將陋規「明定章程，立以限制」。由此，他諭令各督撫「將所屬陋規逐一清查，應存者存，應革者革」，其尺度以「府廳州縣足敷辦公而止」，議定後嚴禁官員額外多取。五日後，道光帝再下上諭一道，強調清查陋規實爲「愛民」，而兼以「恤吏」，絕非縱容不肖有司「頭會箕斂，取贏於民」。[5]

九月十六日的上諭似爲正名而作，可見清查之議一經提出便遭受質疑。此後數月中，先後有吏部右侍郎湯金釗、山西學政陳官俊、禮部尚書汪廷珍、江南道監察御史鄭家麟、直隸總督方受疇、四川總督蔣攸銛、山西巡撫成格、兩江總督孫玉庭等人就此事覆奏，他們或持愼重論調，或徑言窒礙難行，幾無一人贊同清查陋規。其中，孫玉庭等奏請停止清查一摺，對於事件的結局尤爲關鍵。在收到該摺的十二月十三日，道光帝諭稱：當日誤信英和之議，清查一事「不但無益於民生，抑且有傷於國體」，令各督撫即停止查辦，英和罷值軍機。次日，又下硃諭將諫阻此事的汪廷珍等五人交部議敘，立下首功的孫玉庭從優議敘。[6]

嘉慶二十五年清查陋規一事，實爲百年後重演「耗羨歸公」的失敗嘗試，

---

4 中國第一歷史檔案館編，《嘉慶道光兩朝上諭檔》，冊 25，頁 413 上。

5 中國第一歷史檔案館編，《嘉慶道光兩朝上諭檔》，冊 25，頁 413 下、421 下-422 上。

6 中國第一歷史檔案館編，《嘉慶道光兩朝上諭檔》，冊 25，頁 568 下、569 上、570 上下；王鐘翰點校，《清史列傳》（北京：中華書局，1987），冊 9，頁 2628-2629、2650、2863，冊 11，頁 3205-3206。

該事件不僅是道光新政的重要篇章，情節也頗富戲劇性，很早就受到了史家的關注。宮崎市定、鈴木中正、潘振平、馮爾康、韋慶遠等先生利用《清實錄》勾勒出事件始末，並從不同角度對其意義作了發揮。[7]當然，以上先進的研究主要是從政治史的角度考察事件本身（很大程度上與史料利用的限制有關），而對該事件所觸及的「問題」——嘉道之際的「地方財政」，[8]則多未從正面加以討論。本文的學術目的，是以清查陋規一事爲線索，觀察十八世紀中期以降地方財政體制的演變，展現十九世紀初期地方財政的一般狀況。此外，筆者也試圖理解君臣在清查事件中的種種言論，並對其中所反映的清代財政理念、財政結構與財政管理模式等問題作出初步的分析。對於十九世紀初年的州縣官而言，陋規與攤捐很可能是日常收支中最重要的部份，本文的探討也以此來展開。

一、陋　規

道光帝所說的「陋規」，常見於清代文獻，但其含義則因語境不同而各異。

7　宮崎市定，〈清朝の胥吏と幕友——特に雍正朝を中心として〉，《東洋史研究》，卷 16 號 4 (1958)，收入東洋史研究会編，《雍正時代の研究》（京都：同朋社，1986），頁 238-240；鈴木中正，〈清末の財政と官僚の性格〉，《近代中国研究》（東京：東京大学出版会，1958），輯 2，頁 246-250；潘振平，〈道光帝旻寧〉，收入左步青主編，《清代皇帝傳略》（北京：紫禁城出版社，1991），頁 269-271；馮爾康，〈論道光朝社會問題〉，《第二屆明清史國際學術討論會論文集》（天津：天津人民出版社，1993），收入氏著，《顧眞齋文叢》（北京：中華書局，2003），頁 695-696；韋慶遠，〈論清代官場的陋規〉，《歷史月刊》，期 69 (1993)，收入氏著，《明清史新析》（北京：中國社會科學出版社，1995），頁 283-286，該文利用了宮中硃批奏摺。此外，瞿同祖、何烈、曾小萍、山本進、柏樺也論及該事件，參見瞿同祖著，范忠信、晏鋒譯，《清代地方政府》（北京：法律出版社，2003），頁 49；何烈，《清咸、同時期的財政》（台北：國立編譯館中華叢書編審委員會，1981），頁 143；曾小萍(Madeleine Zelin)，《州縣官的銀兩》，頁 282；山本進，〈清代後期直隸・山東における差徭と陋規〉，《史林》，卷 79 號 3 (1996)，收入氏著，《清代財政史研究》（東京：汲古書院，2002），頁 143-145；柏樺，〈明清州縣衙門陋規的存留與裁革〉，《史學集刊》，2010 年第 3 期，頁 56-57。

8　本文所謂「地方財政」，大致有兩層含義：一是就財政結構而言，清代的財政管理以高度的中央集權爲原則，理論上不應存在「地方財政」，但實際上游離於中央控制之外、由地方各級官吏支配的「地方財政」又始終存在。這屬於一個經制外的、非法定的財政系統。二是就財政層級而言，清代地方各級財政中，較具實際意義的是省與州縣，其中又以州縣一級最爲重要。本文討論的「地方財政」，也主要是指州縣政府的「財政」。

時人對陋規就有多種定義，概而言之，可分三層。最廣義的陋規存在於清代官場的各個環節，官員於公私事務中的一切法外收支，都可視作陋規。狹義的陋規是指地方政府在各類行政事務中的慣例性徵收，用以津貼衙門的公私經費。其中最主要的部份，是與百姓接觸最多的州縣官在錢穀事務中的陋規。這些「州縣陋規」便是嘉慶二十五年清查的對象，本文的考察也以此爲主。[9]更爲狹義的概念，則指「州縣陋規」中的規費、規禮部份，與賦稅附加、盈餘相對應（詳後）。

（一）州縣陋規

陋規之「陋」，在於「國家律令無文」、[10]「不夠冠冕」，[11]且爲時人所鄙。因此，陋規不見於任何一種官修政書，但其名目、數額，當日官場中人卻十分清楚。嘉慶四年(1799)，禮部主事尹壯圖稱：

> 百姓或於正供、雜稅之外，略加羨餘；或向來地方本有閑款，未報歸公；或鹽當富商倚其彈壓匪類，願各送規禮；至差務衝繁之區，凡車船夫馬俱有各行戶賠墊，與夫應用物件僅遵官價取值，名曰陋規。[12]

嘉慶帝在尹摺上諭中也有類似的說明：

> 州縣於經徵地丁正項，以火耗為詞，略加平餘；或市集稅課於正額交官之外，別有存剩；又或鹽當富商借地方官勢，出示彈壓，年節致送規禮；其通都大邑，差務較繁，舟車夫馬，頗資民力。[13]

---

9 相較而言，刑名事務中的陋規並無定數，且極易妨害訴訟的公正性，流弊甚多，故較少被認可，當日循吏甚以不收「牽涉訟案」的陋規爲原則。〔清〕謝金鑾，〈居官致用〉，〔清〕徐棟輯，《牧令書》，收入官箴書集成編纂委員會編，《官箴書集成》（合肥：黃山書社影印，1997），冊 7，卷 3，頁 11b-12a；〔清〕劉衡，《蜀僚問答》，收入《官箴書集成》，冊 6，頁 13b。

10 〔清〕章學誠，《章學誠遺書》（北京：文物出版社影印，1985），卷 29，〈再上韓城相公書〉，頁 329 下。

11 齊如山，〈知縣〉，收入蔡申之等著，《清代州縣四種》（台北：文史哲出版社，1975），頁 71。

12 尹壯圖奏，嘉慶四年四月初六日，軍機處錄副奏摺（以下簡稱「錄副」），北京：中國第一歷史檔案館藏，03/1476/035。本文利用的未刊檔案，均藏該館，以下不再注明。

13 中國第一歷史檔案館編，《嘉慶道光兩朝上諭檔》，冊 4，頁 113 上下。

在嘉慶二十五年的清查上諭中，道光帝也指出：各省州縣相沿之陋規有舟車行戶、火耗平餘、雜稅存剩、鹽當規禮等項。山西學政陳官俊稍後覆奏稱，州縣陋規主要是平餘、漕餘、鹽當、稅契、雜稅等項，此外「尚有取幫於富戶者」。[14]同年，御史張元模也稱，州縣陋規如鹽當、煙酒規禮，雜稅羨餘，錢糧之火耗平餘，官員到任及三節時斗稱、牙行例出規費。[15]

以上諸人的定義大體一致。「舟車行戶」指衝途州縣遇有差務，將應需舟車費用，並及衙署日用、公私雜費等，或指定行戶負擔，或派諸民里，具體名目包括「行戶陋規」（最顯著者為「官價」）、「差徭」等。「火耗平餘」泛指地丁錢糧的額外加徵。「火耗」於雍正年間改歸正項，此處是指耗外之耗。「平餘」應作「枰餘」，係指地方政府以枰準砝碼差異為由收取的賦稅規費。自乾隆初年，平餘成為耗羨以外新的加徵名目。[16]嘉道以降，平餘幾為錢漕等各稅盈餘的代名詞。「雜稅存剩」，係指契稅、當稅、牙稅等項之盈餘。雜稅徵收例有定額，且須盡徵盡解，然官員普遍徵多報少，由此獲得大量盈餘。「鹽當規禮」是鹽規、當規的合稱。鹽商、當商的經營活動與地方政府關係密切，且須官方的緝私、護衛，故對於所在省區各級文武官員，各商例有規禮之饋贈，是謂鹽規、當規。這四種陋規大致可分兩類：一是正稅的附加或盈餘，一是規禮或規費，毫無疑問，它們都出自於各類商民。

面對道光帝在上諭中對陋規名目的「提示」，各督撫多是含糊應奏，本省或有或無，各處不盡相同云云，僅有少數幾份奏摺細緻描述了本省陋規詳情（此

14 陳官俊奏，嘉慶二十五年十月十二日，宮中硃批奏摺（以下簡稱「硃批」），04/01/13/0217/001。

15 張元模奏，嘉慶二十五年十月二十六日，硃批 04/01/01/0612/005。

16 「平餘」（或「餘平」）一詞含義頗複雜。概而言之，法定的平餘銀始自雍正初年，原指各省解部錢糧，每千兩隨解餘平銀 25 兩、飯食銀 7 兩，俱於耗羨內動支。雍正八年減去一半，每千兩止解減半餘平銀 12.5 兩。自乾隆三年，減半平餘銀停止解部，存貯各省司庫，用於賑恤等務。〔清〕朱雲錦，〈戶部平餘案略〉，《豫乘識小錄》（同治十二年刊本），卷上，頁 15a-b。而作為陋規的平餘銀，在雍乾之際即已出現，如乾隆初年，四川各州縣於布政司解交正雜稅課並耗羨之時，每百兩須另解 6 錢，名為餘平銀，通省每歲約計 5,000-6,000 兩，作為督撫藩司衙門書吏飯食之用。此款司道取之州縣，州縣取之商民。故平餘銀實為耗羨以外的加徵名目。同期，各省多有類似名目。楊馝奏，乾隆元年四月二十二日，硃批 04/01/35/0002/033；碩色奏，乾隆二年九月初六日，硃批 04/01/35/0883/017。

點頗可玩味）。其中，直隸總督方受疇對於南北陋規有一較爲準確的觀察：

> 大概南省賦重而無差徭，北省賦輕而有差徭，南省無漕州縣辦公則藉陋規，有漕州縣辦公則藉漕糧。[17]

南省賦重，北省役重，是時人的普遍觀念。所謂「役」即差徭，狹義的差徭是指州縣因驛站車馬不敷而加諸民里的科派，廣義的則指州縣行政經費不足而產生的一切攤派。如嘉道之際，直隸各屬普遍承擔著與帝王出行相關的「大差」，以及州縣衙門的各類「雜差」科派。[18]而在河南，民眾所苦累者，也「不在賦而在差」，尤其是「雜派差錢」，其名目不僅包括驛站車馬，甚至涵蓋縣署內外一切公私雜用。[19]差徭是當日華北、西北各省州縣最重要的陋規。

在當日帝國的財政結構中，地丁錢糧與漕糧高居收入欄的前兩位，其中地丁銀（包括耗羨）占到貨幣財政收入的 70%，漕糧與米糧則幾乎等於全部的實物財政收入。[20]相應的是，地丁錢糧、漕糧之盈餘成爲各省州縣最主要、最普遍的陋規。東南各省（特別是江南）賦額較重，錢漕陋規尤鉅。[21]

光緒末年，上海知縣汪懋琨曾詳言嘉慶、道光、咸豐年間江蘇州縣錢漕陋規：

> 江蘇賦額，甲於天下，每一州縣，額徵米自七、八萬至三、四萬石，銀七、八萬至三、四萬兩不等。從前……徵收銀漕，漫無限制，每米一石，折收錢七、八千文，每銀一兩，收錢三、四千文。年豐穀賤，民間情願以米交倉，雖以兩、三石抵完一石，亦所不惜。……完户尚未及半，而倉中所收之米，已與原額短少無幾，除起運外，所餘倉米

---

17 方受疇奏，嘉慶二十五年十二月初一日，硃批 04/01/30/0485/009。引文中的「陋規」爲狹義概念，指州縣陋規中的規禮、規費部份。

18 關於嘉道之際直隸的差徭問題，參見拙文，〈道光初年直隸差徭改革論爭考析〉，《明清論叢》（北京：紫禁城出版社，2008），輯 8，頁 252-273。本文引用的直隸差徭的相關史料，均出自該文。

19 〔清〕張之萬，〈裁雜派差錢片〉，《張文達公遺集》（光緒二十六年刻本），卷 2，頁 36b-37a。

20 湯象龍，〈鴉片戰爭前夕中國的財政制度〉，《財經科學》，1956 年第 1 期，收入氏著，《中國近代財政經濟史論文選》（成都：西南財經大學出版社，1987），特別是頁 193-204。

21 有關江南州縣對於錢漕盈餘的依賴，參見拙文，〈嘉道年間江南的漕弊〉，《中華文史論叢》，2011 年第 1 期，頁 269-271、274-275。本文以下兩段所引史料出自該文。

> 尚可變價入己。其完折色之價，則更全入官之私囊。……每辦一漕，額多之州縣官，立可富有數十萬之鉅資，其忙銀之平餘，為數亦有十數萬、數萬之多。以之抵作衙用，酬應開銷，捐助地方各項公用，綽綽乎仍有多餘。[22]

「米」即漕糧，「忙銀」即地丁，二者合稱「錢漕」。東南錢漕，州縣或浮徵本色（「以兩三石抵完一石」），或強勒糧戶以高於市價的折價完納（謂之「勒折」，「每米一石，折收錢七、八千文，每銀一兩，收錢三、四千文」），可獲盈餘鉅萬，其中漕餘又較地丁平餘爲重。通常情況下，錢漕盈餘足敷地方官「抵作衙用」、「酬應開銷」，及「捐助地方各項公用」。

道光初年，江蘇巡撫陶澍稱：「（州縣）終年之用度」與「通省之攤捐」皆出自漕餘。[23]馮桂芬也相當直接地指出：

> 江蘇州縣自然之利甚少，非如他省有落地稅等之入，如錢漕絕無盈餘，實不足以贍公私之用，平徵平解，斷不能行。
>
> 江蘇州縣無地稅、派徭之事，不能不於漕務中與以出路。

可見江蘇州縣公私之用多「於漕務中與以出路」。[24]不僅江蘇，當日東南各省州縣辦公之需，「全賴錢漕陋規稍資津貼」。[25]此即方受疇所謂「（南省）有漕州縣辦公則藉漕糧」。

在廣東、福建等省，例充兵糈的米糧（「兵米」）地方官多以折色徵收，再買米解交，此中盈餘——「米羨」成爲州縣陋規之大宗。嘉慶二十五年，廣東巡撫康紹鏞奏稱：「他省州縣歲入多藉地丁贏餘，粵東州縣歲入尤藉兵米折價，向來屯米、民米每石正米連耗米收銀二、三、四、五兩不等，間有六、七

22 吳馨等修，《上海縣續志》（台北：成文出版社據 1918 年刊本影印，1970），卷 30，〈記事三‧遺事〉，頁 7a。

23 〔清〕陶澍，〈嚴禁衿棍包漕橫索陋規附片〉，《陶澍集‧奏疏‧日記》（長沙：嶽麓書社，1998），頁 68。

24 〔清〕馮桂芬，〈與許撫部書〉、〈與趙撫部書〉，《顯志堂稿》（台北：文海出版社據光緒二年刻本影印，1981），卷 5，頁 37b、43b。

25 〔清〕駱秉章，〈瀝陳湖南籌餉情形摺〉，《駱文忠公奏議》（台北：文海出版社據光緒四年刻本影印，1967），卷 12，頁 18a-b。

兩者」，州縣以之採買解交，頗有盈餘，約計每石可獲米羨二、三兩不等。[26]

西南諸省地丁額數較輕，又無漕糧，州縣陋規以雜稅存剩爲主。《四川全省財政說明書》載：

> 川中宰官歲入無漕餘等陋規，即有平餘，亦為數甚微，不足以供歲出之用。……其所恃者契稅報解之贏餘耳。[27]

田房契稅實行定額包繳，除解司定數外，盈餘悉歸州縣。川省契稅定額在乾隆末年僅 78,000 兩，至清季籌措甲午、庚子賠款，解額增至 534,000 餘兩，爲乾隆末年數倍，然各邑契稅仍有盈餘，可知嘉道之交州縣盈餘之鉅。[28]

北省差徭、東南漕餘、粵東米羨、川省契稅盈餘等，不過是筆者擇較具「代表性」者言之，實際情況是各省普遍存在多種陋規，地域間的差別僅在於各陋規所占比重不同，這與各地財政收入結構的差異有關。如道光初年的山東，州縣多「倚錢漕羨餘爲生」，地丁普遍加耗，漕糧則「重者至兩斗八升完一斗，輕者亦兩斗四升完一斗」，每漕一石，州縣可獲漕餘兩許。額漕較少之州縣，則取給於「卷零」（完漕規費），無漕州縣，則有「集頭規費」（行戶陋規）及「落地稅」。[29]《吳煦檔案》中存有道光、咸豐年間浙江烏程、江蘇金壇等縣收支帳簿，可展現十九世紀前半期江南州縣陋規收支之實態，極爲難得。[30]筆者將烏程縣帳簿中的收入部份整理爲下表：[31]

---

26 康紹鏞等奏，道光元年正月十二日，硃批 04/01/01/0623/040；《粵東省例》（北京大學圖書館藏鈔本），冊 15，〈交代〉，無頁碼。

27 《四川全省財政說明書》（北京：經濟學會，1915），頁 26。

28 周詢，《蜀海叢談》（成都：巴蜀書社，1986），頁 8-9。

29 〔清〕包世臣，〈山東西司事宜條略〉，收入李星點校，《包世臣全集‧中衢一勺》（合肥：黃山書社，1993），頁 113；〔清〕包世臣，〈皇敕授文林郎山東館陶縣知縣加五級張君墓表〉，收入李星點校，《包世臣全集‧齊民四術》（合肥：黃山書社，1997），頁 261。

30 烏程帳冊爲道光年間吳煦父兄幕遊該邑時留下，金壇帳冊則形成於咸豐初年吳煦任知縣時。據清末小說，清代州縣無論缺分大小，其開銷慣例（特別是上司、同寅之規禮）均載於帳房幕友秘冊之中，此冊歷任相傳，烏程、金壇二縣收支帳冊似即此類秘冊。因此雖然帳冊形成於道光二十三年、咸豐二年，記錄的卻是相沿舊規，或可反映嘉道之際的情況。〔清〕李寶嘉，《官場現形記》（北京：人民文學出版社，1978），頁 696-703。

31 〈浙江烏程縣收支帳冊（1843 年）〉、〈浙江烏程縣道光二十年漕用各費帳冊（1840 年）〉，收入太平天國歷史博物館編，《吳煦檔案選編》（南京：江蘇人民出版社，1983），冊 7，頁 14-17；〔清〕郭世昌修，《烏程縣志》（光緒七年刻本），卷 25，〈田賦〉，頁 5b；〔清〕

表一　道光年間浙江烏程縣入項一覽

名目	額數	實際徵價	市價或法定徵價	盈餘
地丁	112,769兩	每兩徵1.682兩	每兩額徵1.05兩（正銀1兩，耗銀0.05兩）	0.632兩/兩，共計71,270兩
南米	1,500石	每石徵6,120文	每石市價2,275-2,925文	3,195-3,845文/石，共計3,342兩
漕糧	84,651石	每石徵5,553文	每石市價2,275-2,925文	2,628-3,278文/石，共計139,299兩
稅契	不詳	每兩徵84文	每兩額徵銀3分	每兩36.6文
產單	不詳	無	無	產單每本940文
鹽課	不詳	課額以8,500文/兩折徵	市價1,580文/兩	每兩6,920文
鹽規	無	無	無	每年680兩
當規	無	無	無	每年2,764兩

說明：紋銀、銀元與制錢的折價據帳冊中反映的1,580文／兩、1,200文／元，糙米市價據〔清〕柯悟遲，《漏網喁魚集》，頁5。

烏程爲財賦巨邑，其收入全部來源於賦稅陋規，其中以漕糧、地丁盈餘爲大宗，或得自浮收（地丁、契稅）、勒折（漕糧、南米、鹽課），或得自與徵收相關的規禮、規費（當規、鹽規、產單）。較諸烏程，金壇可謂瘠缺，該縣帳簿「進款」項下載：「鹽當季規各五百元；壽、節、到任程儀各八十元；鹽引每引十文；稅雜契每兩二十文。」[32]可知陋規主要來自鹽當規禮（季規與節壽、程儀），每歲約 4,480 元，另有鹽引規費、契稅盈餘兩款。

---

32 柯悟遲，《漏網喁魚集》（北京：中華書局，1959），頁 5。
〈吳煦知縣任內金沙各項進出賬（1852 年）〉，收入太平天國歷史博物館編，《吳煦檔案選編》（南京：江蘇人民出版社，1983），冊 7，頁 25。

清代州縣官被稱爲「親民之官」，嘉道之際，他們負責徵收除鹽課、關稅以外的各種賦稅，其陋規也基本來源於此。在此過程中，州縣官需與本署的胥吏、差役、幕友、長隨等分享這些陋規，[33]更重要的是，他們又將其中一部份作爲規禮送入各上級衙門。這正是清季西人馬士(H. B. Morse)的直觀感受：「一個中國官吏好像僅僅是爲了他自己，以及他的同僚、上司和僚屬們的生計而存在的。」[34]

（二）州縣以上各級陋規

陳官俊曾形象地指出：「州縣之陋規取給於百姓，而道府之陋規則取給於州縣，所謂節壽規、四季規是也。」[35]其實不僅道府，州縣以上各級的陋規都或多或少來自州縣，後者例在「三節兩壽」（春節、端午、中秋三節，上司及其夫人的生辰）及上司到任、過境及謁見時贈送規禮。前引烏程縣帳冊支出欄下有「各憲節壽」一款，引用如下：

> 藩節壽各禮，門包洋三十元，無乾禮，小隨三元，外開發共十一元。
>
> 臬節壽，杭文二百兩，新參同，門包洋二十元，小隨洋二元，號房洋四元，外開發四元。
>
> 本道節壽，杭文二百兩，新參同，門包洋二十元，小隨洋二元，號房外開房〔發〕共四元。
>
> 運節壽各禮，門包洋十元，小隨洋一元，外開發洋二元。
>
> 糧節壽各禮，門包洋十元，小隨洋一元，外開發錢二千四百文。
>
> 學節壽各禮，門包洋四元，小隨錢四百文，外開發洋一元。
>
> 杭府節壽各禮，門包洋四元，小隨錢四百文，外開發錢五百六十文。
>
> 本府節壽、新參，司平銀三百六十兩，門包杭元三十六兩，……小隨

33 在多數情況下，州縣官的陋規就得自胥吏、差役。清代州縣催科多由書差主導，書差「包徵包解」是當日財政制度下的常態。本文所謂「州縣」，是指包括州縣官在內的衙署各群體的總稱。

34 H. B. Morse, *The Trade and Administration of the Chinese Empire* (London and New York: Longmans, Green and Co., 1908), p. 81.

35 陳官俊奏，嘉慶二十五年十月十二日，硃批 04/01/13/0217/001。

> 杭元三兩六錢，……外開發錢八百四十文。新參另給執帖門洋六元，新參另給管廚洋四元，新參另給眾跟班洋四元，新參各役叩壽錢五千六百文。
>
> 府署三節，各役每次錢四千文，又廚火夫等每次錢二千另十六文，又把門門號每次洋三元，又投文、掛號每次錢七百文。又接帖門上每次洋八元，又跟班每次洋八元，又管廚每次洋四元。

按當日各上司「節壽」之禮爲規禮之大數。大數之外，以小數與其長隨，謂之「門包」，通常另附十分之一的「隨銀」。又以小數與其傳稟之役，即此處「外開發」、「號房」之類。「乾禮」又稱「乾脩」，爲州縣饋送上司所薦掛名幕友之脩金。「杭文」、「杭元」即杭州市平所計之銀。烏程縣每逢布政使、按察使、杭嘉湖道、鹽運使、糧道、學政，本府（湖州府）以及杭州府官員節壽或到任（「新參」）之時，均贈送「門包」，並附「小隨」、「外開發」，其中按察使、杭嘉湖道、湖州府更饋以大額之規禮。湖州府因直轄該縣，數額最多，除到任及三節兩壽規禮較多外，各色長隨（「把門門號」、「接帖門上」、「投文」、「掛號」、「管廚」、「跟班」等）、衙役另有賞錢。此外，帳冊中另有「在城文武節儀」一款，即逢節日饋贈駐本縣及省城杭州的文武同寅之規禮，各洋數元至十數元不等。金壇的情況與之十分相似，該邑規禮清單上開列著本府（鎮江府）、總督、巡撫、布政使、按察使、首府（蘇州府）、本道（常鎮通海道）、糧道、同寅（縣學、捕廳、城守），每逢節壽、到任，各贈門包十餘元至數十元不等，本府另送規禮，每次四百餘元。

節壽規禮之外，烏程縣每月例送湖州府「月費」66.66 兩，全年共 800 兩，每次另有門隨洋 10 元。知府因公上省，烏程、歸安二縣每次送銀 50 兩。年底知府赴縣盤查庫項，須贈銀 400 兩。又，湖州府署各發審幕友脩金、火食亦由府內七縣公攤，烏程每歲負擔脩金 240 兩，火食 43,200 文，逢節日另贈各幕友節禮數元至十數元不等。不僅如此，府署內外一切瑣細雜用，均由烏程、歸安兩首縣負擔。綜計「各憲節壽」、「府署費用」、「在城文武節儀」各款，

烏程縣每歲至少饋贈各上司、同寅規禮銀 6,258 兩。[36]

烏程的情況並非特例。清代自雍正朝創設養廉銀，地方各級官員中，大抵督撫及藩臬兩司事簡而廉銀較厚，道府以下，則事愈繁而廉銀愈少。[37]其中道府（尤其是府）爲當日地方行政中承上接下之要職，其廉銀雖較州縣稍厚，但與州縣不同的是，道府並不「親民」，不能直接在賦稅徵收中獲得盈餘和規費，因此，其公私之用幾乎無不仰給所屬州縣（尤其是府內首縣）。道光十二年(1832)，御史徐寶善就指出：「向來道府收受陋規，曰三節，曰兩壽，相習成風」，因「每歲脩脯之費、公事之用，多或萬餘金，少亦數千金，悉借節壽之名取之州縣」，而「州縣無所怨，以爲此事相沿，幾成通例」。[38]在嘉慶初年的江西，「知府每月薪米之費，多取之於州縣」，大縣每月一百餘兩，小縣八、九十兩，一縣每年總須千餘兩，名曰「月費」，此外，「知府進省一次，各縣亦送盤費銀七、八十兩不等」。據說，該省府缺向來「以屬縣多而有漕者爲美缺，以屬縣少而無漕者爲苦缺」，可見知府陋規出自屬縣漕餘。[39]嘉道之交，直隸各道府因「養廉攤捐殆盡」，「又別無應得之項，延友辦公，養贍家口，不免竭蹶」，「惟藉州縣所送到任、節壽、季規等項規禮爲辦公之用」。[40]可見，道府陋規基本是州縣陋規的再分配。事實上，道府、州縣之間的這一關係存在於各上下級之間，每一級官員都將得自屬吏的部份陋規送入各上司的衙署。也就是說，州縣以上各級陋規都或多或少地來源於州縣。

對於督撫、布政使、糧道，以及少數道府而言，除去屬吏的門包、規禮外，

---

36 《浙江烏程縣收支帳冊（1843 年）》、《吳煦知縣任內金沙各項進出賬（1852 年）》，收入《吳煦檔案選編》，冊 7，頁 17-20、22-24。

37 〔清〕蔣琦齡，〈應詔上中興十二策疏〉，收入〔清〕盛康輯，《皇朝經世文續編》（台北：文海出版社據光緒二十三年刻本影印，1972），卷 13，頁 42a。同級官員的額設廉銀數量存在較大的省際差異，大致而言，多數督撫的額設廉銀爲 10,000-15,000 兩，布政使爲 8,000 兩左右，按察使爲 6,000 兩左右。多數道員的額設廉銀在 2,000-4,000 兩之間，知府則爲 2,000-3,000 兩。〔清〕崑岡等修，《欽定大清會典事例》，收入《續修四庫全書》（上海：上海古籍出版社，1995），冊 802，卷 261，〈俸餉・外官養廉一〉，頁 179 下-186 下。

38 徐寶善奏，道光十二年十二月十三日，錄副 03/3342/082。

39 吳烜奏，嘉慶五年四月十八日，硃批 04/01/35/0936/034。

40 方受疇奏，嘉慶二十五年十二月初一日，硃批 04/01/35/1386/011。

其陋規另有更重要的來源：因管理鹽、漕、關、糧等事務，他們可以直接獲得大量盈餘、規禮，這是在更高級別上重複州縣在賦稅管理中的行爲。如給事中黃中傑稱：「各省督撫司道俸廉而外另得之項，歲有常規，督撫之兼關者則有稅餘，司道之管庫者則有平餘，道府之轄漕者則有漕餘，又凡行銷引鹽地方無不各有規項。」[41]部份官缺「出息」較多，成爲當日著名的「肥缺」。如四川夔州知府、廣東韶州、肇慶、廣西潯州、梧州各府及江西贛南道兼管稅關，每歲盈餘以十萬計。陝西糧道、浙江杭州府、福建福州府及各屬同知、廣東廣州府辦理兵糈，其陋規取資米羨，江南諸省及河南、山東二省糧道則可獲大量漕規。各省藩司陋規取資平餘、解費，督撫兼管鹽務、關務，亦有鉅萬之規費。[42]與之形成對照的是，按察使並不參與賦稅管理，其廉銀亦較督撫藩司爲輕，因此，當日各省臬司多屬「瘠缺」，其陋規與多數道府相同，主要來自州縣的節壽規禮。[43]

（三）陋規的數額

前引二縣帳冊直觀地說明：陋規之款額是有成規可循的。康熙年間任山東郯城知縣的黃六鴻在著名的《福惠全書》中就指出：「凡所云陋規者，乃地方歷來之成例，而非自我創始者也。」[44]可見守令定義下的陋規最強調因襲「成例」。嘉道之際，官員也多奏稱，相沿陋規俱有常額、定數，廉吏「於陋規之外無所求」，而貪劣之員則苛斂「竟溢陋規之外」。[45]這都提示出，陋規是由

41 黃中傑奏，嘉慶二十五年十二月十七日，硃批 04/01/01/0596/048。

42 陳官俊奏，嘉慶二十五年十月十二日，硃批 04/01/13/0217/001；〔清〕歐陽兆熊、金安清，《水窗春囈》（北京：中華書局，1984），卷下，「外官廉潔」條，頁 59-60；周詢，《蜀海叢談》，頁 22-23、55、64；〔清〕金安清，〈浙江南米截漕利害說〉，收入《皇朝經世文續編》，卷 36，頁 91a；〔清〕張集馨，《道咸宦海見聞錄》（北京：中華書局，1981），頁 80。

43 〔清〕黃體芳，〈請分別裁定陋規以肅吏治疏〉，收入《皇朝經世文續編》，卷 20，頁 64a；〔清〕歐陽兆熊、金安清，《水窗春囈》，卷下，「外官廉潔」條，頁 60；周詢，《蜀海叢談》，頁 56、231。烏程縣帳冊也顯示，該縣在三節兩壽及到任時贈送大額規禮的上司僅有按察使及本管道府。

44 〔清〕黃六鴻，《福惠全書》，收入《官箴書集成》，冊 3，卷 3，頁 22a。

45 陳官俊奏，嘉慶二十五年十月十二日，硃批 04/01/13/0217/001；尹壯圖奏，嘉慶四年四月初六日，錄副 03/1476/035。

某種「慣例」或「舊規」來界定的，其數額相對「固定」，逾此之外時人即視作「贓私」，不復爲陋規。

官員按相沿慣例所得之陋規，常被稱爲「自然之出息」，優缺瘠缺之間，出息多寡相距甚遠。關於其數額，由於官員諱言，極少有可靠的記載。然各優缺的出息額，似又是當日官場中的「常識」。嘉慶二十五年，某官員奏稱：各省州縣「缺分美瘠、費用繁簡，各自不同」，如山西州縣陋規，「有千餘金，有數千金，或萬餘金至二萬金者」，而著名的美缺，「如江南之上海等縣、河南之祥符等縣有多至十餘萬，山東之膠州、濰縣、章邱、恩縣有多至數萬者」。[46]前文表一烏程縣帳簿可與之互證，該縣陋規之大宗——錢漕盈餘、鹽當規禮各項，就達 217,355 兩。金安清也指出，嘉道年間，上海、南匯、嘉定、寶山四縣，僅漕餘一項，每年即有十餘萬兩。[47]同期，湖南衡陽錢漕盈餘可至六七萬兩，其數「視官吏廉貪能懦爲多寡」，「而積任承襲，亦自有授受，廉者恃以自給，貪者無厭，或別求聚斂」。[48]而在湘潭，民間謂乾嘉年間殖官於此者，「不貪不濫，一年三萬」，嗜利者不知足，猶可以多取。[49]這些記載說明：陋規之額數自有相沿慣例，足恃官員自給，然貪濫嗜利者尚可於此外「別求聚斂」。

以上記載多出自優缺，就整體而言，如尹壯圖所言，陋規不及 2,000 兩者，「本係歷來苦缺」，多數州縣在 2,000 兩至數萬兩之間，兼管稅關之道府，出息多在 20,000 兩以上。[50]鄭家麟也觀察到，州縣陋規，「多者巨萬，少者亦不

---

46 無具奏者，嘉慶二十五年十月初十日，錄副 03/1839/076。

47 〔清〕歐陽兆熊、金安清，《水窗春囈》，卷下，「陋規一洗」條，頁 75。

48 〔清〕羅慶薌修，《衡陽縣志》（台北：成文出版社據同治十一年刊本影印，1970），卷 3，〈賦役〉，頁 9b-10a。

49 〔清〕陳嘉榆等修，《湘潭縣志》（台北：成文出版社據光緒十五年刊本影印，1970），卷 6，〈賦役〉，頁 1a。張仲禮先生根據包括該記載在內的三條史料估計：十九世紀知縣的平均收入是銀 30,000 兩，參見 Chung-li Chang, *The Income of the Chinese Gentry* (Seattle: University of Washington Press, 1962), pp. 29-31。筆者認爲，該數據忽視了優缺、瘠缺間陋規收入的巨大差異，可能偏高。如直隸龍門縣爲省內著名苦缺，據稱每歲陋規僅止當規銀 66 兩。方受疇奏，嘉慶二十五年十二月初一日，硃批 04/01/35/1386/011。

50 尹壯圖奏，嘉慶四年四月初六日，錄副 03/1476/035。

下數千」。[51]這些描述或不十分「精確」，但至少在時人看來，除去少數苦缺，多數州縣的陋規在 2,000 兩以上，數千兩猶爲少者，多者可至數萬。按州縣額設廉銀多爲 500 至 1,400 兩，這意味著，嘉道之際，州縣於陋規所入已經普遍高於法定之廉俸。

嘉慶四年，章學誠就指出，官員公私之用，「未有徒恃區區廉俸可給足者」，「區區」二字正道出廉俸之無足輕重。[52]乾嘉之際歷任福建各屬教諭的謝金鑾也建議，官員初到任時，宜詳察該缺每歲「入數」：即「錢糧出息」、「雜項出息」及廉俸。可知在地方官看來，出息在收入中的重要性大於廉俸。[53]嘉慶初年，洪亮吉在《守令篇》中有一段著名的描述：乾隆後期以來，里中任守令者之戚友爲其所慮，惟在該缺「出息若干」、「一歲之可入己者若干」，而至守令赴任，「必先問一歲之陋規若何，屬員之饋遺若何，錢糧稅務之盈餘若何」。亮吉所記爲彼時日下之世風，然這一記載也透露出：乾嘉之際，守令們趨之若鶩的「出息」確是最主要的收入來源。[54]時人的這些觀察亦得證於烏程縣帳冊，知縣 1,645 兩的法定廉俸甚至不足 217,355 兩陋規收入的百分之一，而且廉俸一項根本未記入帳冊的收入欄中。[55]

二、攤　捐

在九月十一日的清查陋規上諭中，道光帝明確指出：地方官員不得不取資陋規的背景，在於日益加增的「差務之費、捐攤之款」，以致府廳州縣往往有

51 鄭家麟奏，嘉慶二十五年十月三十日，硃批 04/01/01/0612/009。
52 〔清〕章學誠，《章學誠遺書》，卷 29，〈再上韓城相公書〉，頁 329 下。
53 〔清〕謝金鑾，〈居官致用〉，〔清〕徐棟輯，《牧令書》，收入《官箴書集成》，冊 7，卷 3，頁 10b。
54 〔清〕洪亮吉，《卷施閣文甲集》，收入《續修四庫全書》，冊 1467，第一，〈守令篇〉，頁 19b-20a。
55 〔清〕崑岡等修，《欽定大清會典事例》，收入《續修四庫全書》，冊 802，卷 261，〈俸餉・外官養廉一〉，頁 182 下；〔清〕董恂纂修，《戶部則例》（同治十三年刻本），卷 73，〈廩祿一・中外文職官俸〉，頁 22b。

廉銀「全行坐扣，祿入毫無」者。[56]嘉慶年間，曾任江蘇江都、常熟等地知縣的陳文述也觀察到：「自火耗歸公以後，額設養廉不足以資捐款，而州縣始不能不藉錢漕鹽當爲自然之利，亦州縣所無可如何也。」[57]道光初年，御史徐寶善論及陋規時亦稱言：「養廉攤扣無省無之，實可支領者已屬無幾」，地方官若不得受陋規，「斷不能枵腹而談公事」，故收受陋規外官「視爲故然」，「恬不爲怪」。[58]二人均認爲，由於「捐款」、「養廉攤扣」的存在，州縣所領廉銀「已屬無幾」，甚至「不足以資捐款」，收取陋規便成爲「合理」之事。所謂「捐款」、「養廉攤扣」即清查上諭中的「捐攤之款」，是指地方政府以強制攤扣官員養廉銀的方式，籌措無法「作正支銷」的公務經費，本文統稱「攤捐」。[59]

嘉慶四年仁宗親政之初，便明諭嚴禁攤扣官員養廉，稱養廉銀「原爲大小官員辦公日用之資」，而外省「遇有一切差使，及無著款項，往往議將通省官員養廉攤扣，以致用度未能寬裕」。[60]「用度未能寬裕」（嘉慶四年）與「往往有全行坐扣，祿入毫無者」（嘉慶二十五年）之間的差異是十分明顯的，可見正是在嘉慶一朝，攤捐成爲影響地方財政的關鍵問題。

---

56 中國第一歷史檔案館編，《嘉慶道光兩朝上諭檔》，冊 25，頁 413 上。

57 〔清〕陳文述，《頤道堂文鈔》，收入《續修四庫全書》，冊 1505，卷 6，〈答人問作令第三書〉，頁 46b。

58 徐寶善奏，道光十二年十二月十三日，錄副 03/3342/082。

59 當日又稱「捐攤」、「捐／攤款」、「捐／攤廉」、「公捐」、「津貼」、「公幫」等。關於這一問題，僅有岩井茂樹、鄭振滿作了專門的討論，參見岩井茂樹，《中国近世財政史の研究》，頁 46-51，相關部份初刊〈中国専制国家と財政〉，收入木村尚三郎等編，《中世史講座 6》（東京：学生社，1992），頁 291-294；鄭振滿，〈清代福建地方財政與政府職能的演變——《福建省例》研究〉，《清史研究》，2002 年第 5 期，收入氏著，《鄉族與國家：多元視野中的閩臺傳統社會》（北京：生活・讀書・新知三聯書店，2009），頁 276-299。此外，以下研究對此也有涉及：鈴木中正，〈清末の財政と官僚の性格〉，頁 245-248；瞿同祖，《清代地方政府》，頁 43-45；王業鍵著，高風等譯，《清代田賦芻論(1750-1911)》（北京：人民出版社，2008），頁 23-25、71；曾小萍(Madeleine Zelin)，《州縣官的銀兩》，頁 280-281；陳鋒，《清代軍費研究》（武漢：武漢大學出版社，1992），頁 276-277；茅海建，〈鴉片戰爭清朝軍費考〉，《近代史研究》，1996 年第 1 期，收入氏著，《近代的尺度：兩次鴉片戰爭軍事與外交》（北京：生活・讀書・新知三聯書店，2011），頁 18-19、28-30；郭成康，《十八世紀的中國與世界：政治卷》，頁 310-312。

60 中國第一歷史檔案館編，《嘉慶道光兩朝上諭檔》，冊 4，頁 152 上。

嘉慶二十五年十一月，戶部尚書英和等在獻策清查陋規兩月後，又奏請限制各省攤捐，稱言：

> 近來各省州縣虧缺正課，科斂民財，動以廉俸不敷辦公為詞，而最所藉口者，尤在捐攤一款，按缺分大小，為銀數等差，每歲每缺自數百兩至千餘兩、二、三千兩不等，逐年遞增，略無考稽。

可見州縣廉俸不敷辦公，與攤捐直接相關，其數量頗鉅，且「逐年遞增」。然而，戶部對於這些攤捐並不知底細，遂奏請各省將必不可省的攤捐款目奏明，浮多之款概行刪除，嗣後每歲匯奏所扣銀數，以資考核。計臣們的意圖很明顯：對於不識底細的攤捐必須立定章程，加以限制，這與清查陋規的精神是一致的，該議於當日獲准。[61]以下筆者根據嘉慶二十五年至道光三年(1823)間各督撫就此事的相關奏報，[62]對當日攤捐的額數、款目製表分析。

---

61 英和等奏，嘉慶二十五年十一月初五日，錄副 03/1643/019；中國第一歷史檔案館編，《嘉慶道光兩朝上諭檔》，冊 25，頁 512 下-513 上。

62 方受疇奏，嘉慶二十五年十二月初一日，硃批 04/01/35/0948/046；松筠奏，道光二年二月二十八日，硃批 04/01/35/0787/036（以上直隸，下同）；陳預奏，嘉慶二十一年十二月初二日，硃批 04/01/35/0778/014；賀長齡奏，道光七年六月十八日，硃批 04/01/35/0795/044（山東）；〔清〕剛毅修，《晉政輯要》，收入《續修四庫全書》，冊 883，卷 15，〈戶制．庫藏〉，頁 65a-72a；成格奏，嘉慶二十五年十二月十一日，硃批 04/01/35/0647/089（山西）；程祖洛奏，道光三年六月十八日，硃批 04/01/01/0645/021（河南）；孫玉庭奏，道光元年七月二十六日，硃批 04/01/35/0650/101；孫玉庭等奏，道光元年，錄副 03/3333/037（江蘇甯屬、蘇屬）；孫爾准奏，道光二年閏三月二十六日，硃批 04/01/35/0651/105（安徽）；慶保奏，道光二年閏三月二十六日，硃批 04/01/35/0651/107；《福建省例》（台北：台灣大通書局，1997），頁 368-369（福建）；〔清〕王鳳生，《越中從政錄．浙省倉庫清查節要》（道光四年刻本），頁 40a-44a（浙江）；陳若霖奏，道光元年十一月二十一日，硃批 04/01/01/0615/012；陳若霖奏，道光二年閏三月初六日，硃批 04/01/35/0651/093；清單，道光二年，錄副 03/3210/105（湖北）；左輔奏，道光二年七月二十八日，硃批 04/01/35/0950/004；清單，道光二年，錄副 03/3334/056；嵩孚奏，道光三年十一月十五日，硃批 04/01/01/0645/011（湖南）；朱勳奏，道光元年十月二十日，硃批 04/01/35/0651/023（陝西）；阮元奏，道光元年七月十六日，硃批 04/01/35/0650/094；〔清〕黃恩彤等纂，《粵東省例新纂》（道光二十六年刻本），卷 2、3，〈戶例〉、卷 4，〈禮例〉、卷 5，〈兵例〉、卷 7，〈刑例〉；〔清〕高崇基，《東粵藩儲考》（北京大學圖書館藏寫本）（廣東）；糜奇瑜奏，道光二年七月十六日，硃批 04/01/35/0950/003；慶保等奏，嘉慶二十五年十二月十九日，錄副 03/4078/001（貴州）。

表二 嘉道之際各省每歲攤捐額數一覽

單位：兩

省份	攤捐	攤捐／養廉	省份	攤捐	攤捐／養廉
直隸	114,000①	道府廳攤扣殆盡，州縣不敷攤扣	福建④	39,300	同通州縣廉銀不敷攤扣
山東	83,500②	州縣廉銀不敷攤扣	浙江	233,772	162.7%
山西	183,717	79.7%	湖北	56,453	41.7%
河南	108,500③	50%以上	湖南	59,856	59.1%
江蘇寧屬	21,962	50.3%	陝西	不詳	約80%
江蘇蘇屬	46,215	113.0%	廣東	214,678	143.1%
安徽	22,160	48.6%	貴州⑤	9,900	州縣扣廉數成

說明：上表中的攤捐額數爲嘉道之際的最高值，此期各省攤款多有「豁免」、「刪減」，數量有所下降。但多數省份「刪減」攤款後，並未另籌經費彌補，攤捐形成的機制也依然存在，因此，在「豁免」、「刪減」之後，攤款又不斷再生。另一方面，督撫所奏報者也只是地方政府實際負擔的一部份。如：①僅含彌補虧空、軍需攤捐，另有大差及常年攤捐數萬兩；②僅含河工、軍需攤捐；③僅含軍需攤捐；④僅含軍需、常年攤捐；⑤僅含常年攤捐。

（一）攤捐的數額

儘管督撫奏報者僅限省一級的「司攤」（提解藩臬兩司的攤捐），且多省的資料並不完整，但仍可發現：攤捐普遍占到通省額設廉銀的 50%以上，浙江、廣東、江蘇蘇屬甚至不敷攤扣。更重要的是，各省的攤捐或者完全由州縣承擔（如江蘇蘇屬、寧屬，安徽、浙江等），或者以州縣負擔爲主，[63]而其額設廉銀又遠低於督撫司道，因此對於州縣而言，攤捐與廉銀之比要大於表中的百分比。以山西爲例，該省攤捐僅有 10 款涉及通省各級官員，其餘 23 款則完全由

[63] 關於州縣負擔的具體比例，如道光初年湖北攤捐共計 20,836.254 兩，其中州縣負擔 18,000.097 兩，占 86.4%，其餘 2,836.157 兩由藩臬道府負擔，占 13.6%。陳若霖奏，道光二年閏三月初六日，硃批 04/01/35/0651/093。

通省州縣或相關州縣承擔，當日山西通省 103 州縣額設廉銀、繁費僅占全省的 52.8%，卻承擔著幾乎全部的攤捐。[64]可以肯定的是，其中必多養廉「全行坐扣，祿入毫無」者。

若從時人的觀察來看，攤捐對於州縣的影響似較以上奏報更為嚴重。嘉慶末年，包世臣就注意到：「外省攤捐之款，日多一日，大州縣有每年攤至七八千金者，小州縣亦不下千金，以廉抵捐，數常不敷。」[65]同期，御史吳椿也奏稱，州縣「捐款多者，由千兩以上至數千兩不等」。[66]湖南湘潭為財賦巨邑，屬於「大州縣」，嘉道之際，該縣負擔攤捐至萬兩以上，據稱湘省即中等縣份，每年亦有攤款數千兩。[67]陳官俊即指出，當日各省攤捐，「州縣中有數百金，有千餘金，有數千金，竟有至萬金者」。[68]按知州額廉多為 500 至 1,400 兩，多數知縣則在 500 至 1,200 兩之間，[69]若據以上觀察，即便是攤捐最少的州縣，廉銀也所剩無幾了。道光初年，直隸省「州縣所得養廉自數百兩至一千二百兩為止，而應解攤捐小缺歲需一千餘兩，大缺至二三千兩不等，入不敷出」。[70]道光二年(1822)，浙江會稽知縣稟稱：「年例捐攤及奉文特派，並在縣應捐各款，幾及七千金，核之歲入，併應得養廉之數，已不敷甚多。」該邑額廉 1,200 兩，核之每歲 7,000 兩的攤捐，的確遠不敷攤扣。[71]道光四年(1824)，福建省各同知、通判、州縣每年赴司領取廉銀，核之應捐攤款，尚不敷銀 2,900 餘兩。[72]

先行研究多認為，由於攤捐等因素，養廉銀制度在清末已經有名無實，無

64 〔清〕剛毅修，《晉政輯要》，收入《續修四庫全書》，冊 883，卷 15，〈戶制‧庫藏〉，頁 65a-72a；成格奏，嘉慶二十五年十二月十一日，硃批 04/01/35/0647/089；〔清〕海寧輯，《晉政輯要》，收入《官箴書集成》，冊 5，卷 2，〈文職養廉〉，頁 3b-8a，〈額設繁費〉，頁 15a-18b。

65 〔清〕包世臣，〈庚辰九月為秦侍讀條例八事〉，《包世臣全集‧齊民四術》，頁 370。

66 吳椿奏，嘉慶十五年四月初二日，錄副 03/1732/038。

67 《湘潭縣志》，卷 2，〈建置〉，頁 12a；〔清〕左輔，《念宛齋官書》（道光刻本），卷 8，〈禁杜漕口示〉頁 7a。

68 陳官俊奏，嘉慶二十五年十月十二日，硃批 04/01/13/0217/001。

69 瞿同祖，《清代地方政府》，頁 41-42。

70 松筠奏，道光二年二月二十八日，硃批 04/01/35/0787/036。

71 《治浙成規》，收入《官箴書集成》，冊 6，卷 4，頁 26a；〔清〕崑岡等修，《欽定大清會典事例》，收入《續修四庫全書》，冊 802，卷 261，〈戶部‧俸餉‧外官養廉一〉，頁 182 下。

72 《福建省例》（台北：台灣大通書局，1997），頁 368-369。

法繼續發揮原有的作用。[73]然而以上考察似可說明：這一現象至遲出現於嘉道之際，當日州縣的攤捐負擔普遍超過了廉銀。所謂廉銀「全行坐扣，祿入毫無」，實際上意味著州縣攤捐已不能出自廉銀，而是來源於陋規（詳後文）。

（二）攤捐的款目

攤捐大致可分爲常年／年例攤捐、遇事攤捐及另案／奏派攤捐三類。[74]常年、遇事各款均與地方歷年固定的行政事務有關，區別在於辦理的頻次不同。各省普遍存在的常年、遇事攤捐主要款目有：(1)解部貢物、本省鑄幣所需銅斤（「滇銅」）等的購買及運輸費用，以及京、協餉的運輸經費。如江蘇蘇屬、寧屬均有「木植協貼」、「滇銅幫費」、「差員貼費」三款，係貼補採辦解部木植、本省滇銅差員之腳價、盤費及解部飯食不敷。[75](2)京城與各省城之間文報傳遞系統——提塘的辦公費用（「提塘報資工墨」），以及本省刊刷謄黃、告示工本。(3)督撫藩臬等衙門雇用額外書吏的飯食辛工。如廣東「小書工食」一款，緣該省督撫藩臬衙門因案牘繁多，每年雇用小書數十名幫辦，至秋審、奏銷、大計、科場之際仍需額外增雇，其工食每年由各州縣捐解，共計 7,450 餘兩。[76](4)三年一科的各省文武鄉試（包括遇萬壽、登極各慶典加試「恩科」）費用，以及省城書院的膏火束脩。(5)省、府及首縣各監獄囚犯口糧、藥資、冬衣等項經費。(6)公幫省內「繁缺」（如首府、首縣）、「苦缺」行政經費，尤其是發審、驛站、緝捕等項支出。

---

73 佐伯富，〈清代雍正朝における養廉銀の研究——地方財政の成立をめぐって——〉，收入氏著，《中国史研究（第三）》，頁 294；鄭振滿，〈清代福建地方財政與政府職能的演變——《福建省例》研究〉，收入氏著，《鄉族與國家：多元視野中的閩臺傳統社會》，頁 290；岩井茂樹則認爲，州縣的養廉銀制度大約在十九世紀中期失去了意義，參見氏著，《中国近世財政史の研究》，頁 46-51。

74 更廣義的攤捐還包括「州縣流攤」，又稱「詳府攤捐」，即州縣修墊衙署等事務經費，本任無力負擔，遂詳明本管知府，由後任分攤，並於交代時作抵。此種流攤不同於來自上級的攤捐，本文不作討論。

75 《捐攤款目》（南開大學圖書館藏鈔本），頁 2b-3b；孫玉庭等奏，道光元年，錄副 03/3333/037。

76 〔清〕黃恩彤等纂，《粵東省例新纂》（道光二十六年刻本），卷 2，〈戶例上・役食・小書工食〉，頁 40a-41a。

以上各款涉及地方行政的各方面，確係必不可省之項，其經費卻存在不小的缺口，只能「籌捐外辦」。而且，這僅是部份「司攤」，州縣實際上負擔著來自各上級衙門的攤款。如嘉道年間，山東莘縣應攤「年例捐款」，計有提解藩臺衙門者 28 項、臬臺衙門 33 項、糧道衙門 13 項、本道衙門 4 項、本府衙門 36 項。此外，每歲尚有數項臨時奉派的攤款。更重要的是，自嘉慶中期，該縣廉銀的五成已經固定地被河工、軍需、虧空等另案攤捐扣去。[77]

莘縣的例子頗具普遍性，當日攤款之大宗並非常年、遇事攤捐，而是由軍需、河工、虧空等引起的另案攤捐。筆者將表二中的相關部份抽出，結合其他史料，製成表三：[78]

表三　嘉道之際各省另案攤捐一覽

省份	名目	攤派金額、方式
直隸	嘉慶十八年天理教案軍需	每年通省攤扣60,000餘兩
	嘉慶年間彌補虧空	每年通省攤扣50,000兩
	乾嘉年間歷次大差外銷	2,413,900兩
山東	嘉慶二年曹汛埧河漫口後各工（「曹工」）幫價	1,850,921兩，嘉慶六年起，分三十七年扣清，每年府州縣扣廉三成
	嘉慶十八年天理教案軍需	797,421兩，嘉慶二十一年起，分十九年扣清，每年通省扣廉二成
山西	嘉慶十六年仁宗巡幸五台（「台工」）經費	750,000餘兩，嘉慶十七年起，分九年扣清，每年通省扣廉三成、五成不等
	嘉慶十八年天理教案軍需	64,000餘兩，攤扣司道府州縣養廉

77 《魯政輯要》（北京大學圖書館藏鈔本），〈年例捐款〉，〈三監攤款〉，〈歷年攤款〉，無頁碼。

78 除表 2 的來源史料外，另見方受疇奏，嘉慶二十五年，硃批 04/01/35/1099/002；方受疇奏，嘉慶二十五年，硃批 04/01/35/0785/054（直隸）；惠齡奏，嘉慶五年九月十六日，硃批 04/01/01/0477/019；陳預奏，嘉慶二十年十二月初十日，硃批 04/01/01/0559/003（山東）；程祖洛奏，道光三年六月十八日，錄副 03/3007/030（河南）；費淳等奏，嘉慶八年二月初十日，硃批 04/01/05/0095/019（江蘇）；師承瀛奏，道光三年三月初十日，硃批 04/01/35/1201/024（浙江）；慶保等奏，嘉慶二十四年十月十八日，硃批 04/01/35/0948/031（湖北）；朱勳奏，嘉慶二十二年十一月二十一日，硃批 04/01/35/0779/038（陝西）；常明奏，嘉慶十六年九月三十日，硃批 04/01/35/0944/036（四川）。

河南	嘉慶初年川楚教案軍需	5,264,786兩，嘉慶五年起，每年通省扣廉三成
	嘉慶十八年天理教案軍需	720,378兩，嘉慶二十五年起，每年通省扣廉二成
江蘇	嘉慶二年曹工挑挖幫價	477,241兩，嘉慶八年起，分三十年於通省攤扣
福建	乾隆五十一年林爽文案、六十年陳周全案、嘉慶十年蔡牽案軍需	2,400,000餘兩，乾隆五十八年起，分一百一十餘年在道府州縣養廉內扣清
浙江	嘉慶五年清查虧空	1,940,000餘兩，嘉慶六年至二十二年扣完
	嘉慶二十四年官墊民欠	954,000兩，嘉慶二十五年起，分十六年扣完
	道光三年清查虧空	433,100餘兩,道光三年起，分十三年扣完
湖北	嘉慶初年川楚教案軍需	3,937,000兩零，嘉慶十三年起，每年通省扣廉三成
	嘉慶十六年承辦江南撥船變價不敷	199,717兩零，嘉慶十九年起，每年通省扣廉三成
湖南	嘉慶初年平苗軍需	953,800餘兩，每年通省扣廉三成
	彌補虧空	145,000餘兩
陝西	嘉慶初年川楚教案軍需	1,400,000餘兩，每年通省扣廉三成
	嘉慶十年災賑案內撥運糧石運費	250,000餘兩，每年通省扣廉二成
四川	乾隆末年廓爾喀軍需	1,966,800餘兩，嘉慶元年起，每年通省扣廉三成
	嘉慶十年連州教匪軍需	447,000餘兩，嘉慶十年起，每年通省扣廉二成
廣東	乾隆五十九年至嘉慶十三年洋匪捕費	370,000餘兩，嘉慶十六年起，分十三年扣清，每年通省扣廉二成
	嘉慶十三年以前及十四、十五年捕費，乾隆五十九年至嘉慶十七年因公墊支	425,500餘兩，分九年扣清，每年通省扣廉三成
	嘉慶七、八年博羅、永安會匪軍需	350,000餘兩，每年通省扣廉三成
	津貼穀價	738,000餘兩，嘉慶十九年起，分十五年扣清，每年州縣扣廉三成
	官墊民欠兵米	489,600餘兩，嘉慶二十四年起，分六年扣清，每年道府州縣扣廉五成以上

可見另案攤捐是由乾嘉年間的兵事（乾隆末年台灣之役、廓爾喀之役、乾嘉之交三省苗之役、嘉慶初年川陝白蓮教之役、東南海寇之役、嘉慶十八年天理教之役等）、河工（嘉慶二年山東曹工）、帝室出巡（山西「台工」、直隸「大差」），以及歷屆清查後的虧空所引起的。其數額常達百萬之譜，動輒扣去通省官員廉銀的三成（此爲單款攤捐扣廉之上限），持續十餘年或數十年之久。對於地方政府（尤其是州縣）而言，其負擔遠較常年、遇事各款沉重。

嘉慶四年，章學誠就觀察到，當日州縣困於「法外之累」，即「鉅工大役、軍需差務」用項中例不准銷，坐派捐廉者。[79]如乾嘉年間迭遭兵事的四川，自金川、廓爾喀、苗疆、教匪各軍需以來，無著之款「迭次奏明歸入養廉項下公攤」。據說嘉慶初年該省「州縣以上正印各官幾至全無養廉」，陝甘總督松筠於赴任途中，接見四川冕甯知縣雷應暢，談悉因攤扣廓爾喀軍需，「州縣辦公多形竭蹶」，該知縣額廉僅 600 兩，每年竟扣去 420 兩。又據萬縣知縣陳文鴻稱，其廉銀僅得十之一二，且四川「通省皆然」。[80]嘉慶十六年(1811)，四川總督常明奏稱，各州縣仍有五成廉銀爲軍需攤捐扣去。[81]道光二年，閩浙總督慶保亦奏稱：「閩省攤捐養廉，惟軍需一款最爲吃重。」[82]道光元年(1821)，阮元也稱，常年攤捐不過是「零星捐項」，粵東州縣扣解之數，「以另案彌補爲大宗」。在他具奏之時，廣東各道府州縣正承擔另案攤捐共計 160,800 兩，已超過通省廉銀總額。[83]浙江於嘉慶五年(1800)清查後共計虧缺 1,940,000 餘兩，此後十七年中，各州縣爲此捐解 154.5%的廉銀，這意味著該省州縣官的廉銀遠不敷彌補虧空之用。[84]

既有研究已經指出，攤捐產生的背景是十八世紀社會經濟發展帶來行政事務的增加，以及銀價相對下落、物價上升導致的財政窘迫，其氾濫則源於僵化

79 〔清〕章學誠，《章學誠遺書》，卷 29，〈上執政論時務書〉，頁 328 中下。
80 松筠奏，嘉慶四年四月初五日，硃批 04/01/02/0142/016。
81 常明奏，嘉慶十六年九月三十日，硃批 04/01/35/0944/036。
82 慶保奏，道光二年閏三月二十六日，硃批 04/01/35/0651/107。
83 阮元奏，道光元年七月十六日，硃批 04/01/35/0650/094。
84 〔清〕王鳳生，《越中從政錄・浙省倉庫清查節要》，頁 40a-44a。

的財政經費定額管理與包乾體制。[85]這確實可以解釋常年、遇事攤捐的產生（詳後文）。然而筆者認爲，攤捐（尤其是大宗的另案攤捐）的普遍出現，更需要從財政管理方面尋找答案。乾隆中後期至嘉慶年間，因軍需、河工等「不時之用」的膨脹，朝廷的財政壓力驟增，攤捐開始成爲重要的籌款方式。戶部由此將包袱甩給各省，而各省以攤捐籌款，又將壓力層層下移至州縣，從中可以明顯地觀察到逐級攤派的色彩。這一現象凸顯出清代財政管理的特質：無論中央與地方政府之間，抑或地方各級政府之間，財權與職能均未作清晰的劃分，也就是說，從支出方面來看，並不存在「國家之事」或「地方之事」的區別，各級政府遇有經費缺口，一律通過向下級攤派加以解決。在十八、十九世紀之交，疊床架屋的攤款成爲州縣養廉銀制度解體之要因。[86]

三、陋規背後：財政結構與吏治

（一）「無米為炊」

在道光帝看來，正是由於攤的日益加增，即「潔清自好之吏」，公事也「不得不取給陋規，以資挹注」。在當日各種官箴書中，循吏們也不諱言陋規。[87]足見陋規並非完全出於官員的貪劣，而是一種結構性現象。因此，須將陋規置於清代的財政制度中進行分析。瞿同祖、王業鍵、岩井茂樹、何平等研究先進已經從各種角度對陋規的結構性成因作了概觀式的分析。[88]在此基礎上，筆者

85 鄭振滿，〈清代福建地方財政與政府職能的演變——《福建省例》研究〉，收入氏著，《鄉族與國家：多元視野中的閩臺傳統社會》，頁 285-286；岩井茂樹，《中国近世財政史の研究》，頁 48。

86 攤捐在乾隆前中期普遍出現，原爲籌措必要的公務經費而設，屬集腋成裘之事。然乾隆後期至嘉慶年間，其規模經歷了前所未有的增長，攤款成爲地方政府的沉重負擔。關於清代中後期的攤捐，筆者另有專文探討，詳拙稿，〈清代財政中的攤捐——以嘉道之際爲中心〉，未刊。

87 如汪輝祖建議，州縣宜將陋規記入「雜入簿」中，該簿「記銀之平餘、穀之斛面，及每歲額有之陋規等項，應入己者，可質鬼神，人所共知，不必諱也。」〔清〕汪輝祖，《學治說贅》，收入《官箴書集成》，冊 5，頁 4b-5a。

88 瞿同祖指出：「幾乎所有不能由政府預算供給的衙門經費，都必須以一種或另一種形式的陋規費即以當地百姓付費的形式來滿足。」氏著，《清代地方政府》，頁 47-49、55；王業鍵更進一

試圖結合十八世紀中後期社會經濟的變動與州縣的財政收支，描述十九世紀初年地方官員「無米爲炊」，不得不唯陋規是賴的行政狀態。

清代並不存在眞正意義上的「州縣財政」。清初，地方政府可資動用的公務經費爲田賦中的「存留」項，主要包括州縣俸銀（45、80 兩不等），額設吏役工食銀，以及祭祀、廩膳、孤貧等費用。順治、康熙年間，因軍事征討，約有三分之二的存留被裁改爲「起運」。[89]此後，地方的公私開支多依賴私徵之「火耗」。爲此，雍正帝推行「耗羨歸公」，將非法的火耗限以定額，提解藩庫，主要用於外官的養廉銀以及地方公務開支。然自乾隆初年以降，中央政府先是酌減數省的耗羨額數，又通過制定耗羨章程，嚴格限定各省耗羨支出的款目與額數，並一再加強對於耗羨動支的管理。至嘉慶五年，各省動支耗羨，數在 500 兩以上者，即須奏明請旨，不得擅自動用。本可由地方官靈活支配的耗羨，逐漸成爲戶部控制下的正項。[90]因此，迄乾嘉之際，養廉銀（及公費）幾乎是州縣手中唯一可以自由支配的法定財源，它既是州縣官的私人收入，也充當衙署的行政經費，或可視爲法定的「地方財政」。大多數知州的養廉銀從 500 到 1,400 兩不等，知縣則爲 500 至 1,200 兩，爲數不少的署任官員僅可獲得半額廉銀。

步指出，財政制度的僵化與人口膨脹、物價增長等因素，使得清代中後期田賦附加稅的徵收成爲必然。但王先生所舉多清季之例，比如他根據光緒年間湘潭、川沙的支出情況估計：州縣政府的行政支出、攤捐、規禮等主要經費，約有 80%-90%來源於各種附加稅費。氏著，《清代田賦芻論(1750-1911)》，頁 65-73；岩井茂樹認爲：固定的國家財政收支規模與社會發展之間的矛盾，必然導致附加稅與追加負擔的增大。他把這一貫穿明清兩代財政體系的重要特徵，稱爲「原額主義」。氏著，《中国近世財政史の研究》，特別是頁 18-19、44-57、357；何平指出：清代前中期的財政支出是一種「不完全財政」，即支出受經制所限，無法因事設費，存在支出缺口。其重要表現便是地方公費缺乏，地方官不得不以浮收、虧空來解決。何平，《清代賦稅政策研究：1644-1840 年》（北京：中國社會科學出版社，1998），頁 108-118、124-140。

89 佐々木正哉，〈咸豐二年鄞県の抗糧暴動〉，《近代中国研究》（東京：東京大学出版会，1963），輯 5，頁 241-261；陳鋒，〈清代中央財政與地方財政的調整〉，《歷史研究》，1997 年第 5 期，頁 100-106。

90 曾小萍(Madeleine Zelin)，《州縣官的銀兩》，頁 260-270；郭成康，《十八世紀的中國與世界：政治卷》，頁 193-199；何平，《清代賦稅政策研究：1644-1840 年》，頁 132-134；鄭永昌，〈從「地方之公」到「國家之公」──論乾隆初期對地方耗羨收支管控體制的確立〉，《故宮學術季刊》，卷 20 期 3 (2003)，頁 103-132。

州縣的基本開支，除本人及家屬日用之外，主要包括幕友脩金，長隨、吏役飯食，上司、同僚之酬應饋贈，以及各項攤捐、差務花費。其中，幕友脩金是必不可少的行政開支，也有常價可循，時人常以該項衡量廉銀之豐歉。乾隆元年(1736)的上諭稱：「自酌定（州縣）養廉，各有定數，多者千金，少者數百金，僅足以養贍家口，延致幕客之資。」[91]乾隆三年(1738)，御史陶正靖甚至認爲州縣廉銀名不符實，「養廉者其名，而養不廉者其實也」：

> 州縣之費，莫費於延幕賓，若江浙諸劇邑，非七八人不足辦。……統而計之，已至千金之外，養廉之資罄矣，其一切日用交際、舟車之費，何從出也。[92]

陶氏所言養廉罄於幕脩之事，未必具有普遍性，卻可爲前引上諭作一旁注：州縣官之廉銀於創設之初便不十分充裕，僅足日用、幕脩之需。乾隆十年(1745)，御史柴潮生也指出，地方官之養廉，「除分給幕客、家丁之修脯、工資，事上接下之應酬，輿馬薪蔬之繁費，此外亦無餘剩」。[93]

十八世紀中期以還，由於人口增長、美洲白銀流入等因素的影響，物價經歷了持續而溫和的上漲，1750 至 1800 年間，物價增幅達到 50%。[94]乾隆中後期，汪輝祖曾游幕江浙三十餘年，他在晚年回憶：乾隆十七年(1752)初入幕時，歲脩之數，刑名幕友不過 260 兩，錢穀幕友不過 220 兩，「已爲極豐」，乾隆二十七年(1762)以後，「漸次加增」，迄乾隆五十年(1785)前後，歲脩有至 800 兩者。[95]這段親歷者的記述說明幕脩在十八世紀後期大幅上漲，這意味著州縣因此須花費成倍甚至更多的銀兩，才敷雇募之用。且不僅脩金，工食、雇價乃至一切行政開支都隨之上揚，州縣卻只能以固有的廉銀維持開銷，勢必限入困

---

91 俞兆嶽奏，乾隆二年正月十一日，硃批 04/01/01/0015/045。
92 陶正靖奏，乾隆三年四月，錄副 03/0049/020。
93 柴潮生奏，乾隆十年二月初四日，硃批 04/01/01/0127/026。
94 參見彭信威，《中國貨幣史》（上海：上海人民出版社，1965），頁 819-830、849-869；全漢昇，〈美洲白銀與十八世紀中國物價革命的關係〉，收入氏著，《中國經濟史論叢》（香港：新亞研究所，1972），頁 475-508；Yen-Chien Wang, “The Secular Trend of Prices during the Ching Period (1644-1911)”，《香港中文大學中國文化研究所學報》，卷 5 期 2 (1972)，頁 347-371。
95 〔清〕汪輝祖，《病榻夢痕錄》，收入《續修四庫全書》，冊 555，卷上，頁 54a-b。

境。這一現象甚至被來華的西人所注意，乾隆五十八年(1793)，馬戛爾尼使團秘書斯當東(George Staunton)於杭州南下途中寫道：

> 最近一個世紀（指十八世紀）以來，大量白銀從歐洲流入中國，因此中國物價顯著提高。物價提高了，但官吏們的薪金仍然是固定的，這就使他們的收入同應有的開支比例失調。[96]

嘉慶四年，浙江知縣周鎬就記錄下了這種「比例失調」：州縣「廉俸多者千兩，少者五六百兩」，「以之延請幕友尚慮不敷」，加以「養父母、蓄妻子，僕役之工饌，差使之往來，上司之應酬，親友同僚之贈答」各項，均不可免，此外各項公務，院司、知府各房書吏均有規費，以上諸項相加，「準之廉俸，不啻數倍」。[97]嘉慶六年(1801)，包世臣也觀察到，刑錢兩席脩脯的行情是，「每人重者及千，輕者半之」，再加上各小席，「一縣延友之費，約歲二千五百兩，而大縣之廉，不過千兩」。[98]由於物價上漲，至乾嘉之交，僅幕脩一項，便非廉銀所能負擔。

幕脩之外，州縣更大宗的開支在於攤捐之款、差務之費。清代的財政管理具有固定化的傾向，惟有符合特定「例」與「額」的開支方可作正開銷（「內銷」），所謂「國家經費有常」。不合「例」的開支就只能以攤捐或生息等方式「外銷」。按例核銷又須符合相應的例價，由於例價多定於清前期且基本恒定不變，經歷了十八世紀中期以降的物價上揚，「例價不敷」就成爲普遍情況。至十九世紀初年，地方官員的公務帳冊上充斥著「例不准銷」與「例價不敷」之款。在這些款目中，來自上級衙門的即攤捐之款，屬於本州縣者即差務之費。

嘉道之際，對於理財頗有識見的姚文田就觀察到，由於「近年諸物昂貴」，州縣廉俸，「即盡支領，亦不敷延請幕友，況又多方減扣」。至署中公用，除延請幕賓之外，「無論大小公事，一到面前，即須出錢料理」。如辦一徒罪之犯，「自初詳至結案，約須費至百數十金，案愈大則費愈多」，此外，復有遞

---

96 斯當東著，葉篤義譯，《英使謁見乾隆紀實》（香港：三聯書店，1994），頁 419。
97 〔清〕周鎬，《犢山類稿》（嘉慶二十二年刻本），卷 4，〈稟覆書制軍條陳利弊議〉，頁 3b-4a。
98 李星，劉長桂點校，《包世臣全集．說儲》（合肥：黃山書社，1991），頁 179。

解人犯、運送餉鞘等事，無一不需錢應用。[99]陳壽祺以福建為例稱：「大邑廉俸僅千金，而歲費當數萬緡」，如「郡伯之例規」（知府規禮）、「幕賓之脩脯」、「驛傳之供億」、「賊囚之解送」諸項，「其用至繁浩，計安所出」。[100]謝振定也指出，州縣除署中脩膳、日用應酬外，各上司有規禮，有攤捐項，有幫貼項，有一切解費、冊費、考棚費，多者萬餘兩，少亦不下五六千兩，而州縣廉俸不過千餘兩，經費無出。[101]據烏程縣帳冊，僅各上司、同寅年例規禮一項便不下 6,258 兩，而知縣額設廉俸僅 1,645 兩，可證謝氏所言不虛。由此可見，州縣的大宗開支，在於遞解人犯、支應驛站等差務之費，以及上司衙門之規禮、規費，並各類攤捐之款，諸項相加，其數遠過於廉俸。由於存在巨大的經費缺口，州縣「錢漕不能不額外加增，差徭不能不民間攤派」，「借用民力」之事，斷不可免。[102]

道光年間，武昌知府裕謙即明言：「州縣之俸廉有數，捐賠款項去其大半，公事費用浩繁，繁衝之缺，差務尤眾」，若無陋規，「則州縣幾不可作」。[103]粵撫康紹鏞也稱，廣東州縣公用，以緝匪為大宗，「平時則巡緝需費，臨事則懸賞需費，獲犯則解審需費，皆須各廳州縣出資捐辦」，各大縣「往往有一案而獲犯至數百人，一要犯而懸賞至千餘金者」。緝匪以外，則有「捐攤賠補」、「辦公雜項」等支出，皆恃米羨等陋規挹注。[104]道光六年(1826)，江蘇巡撫陶澍則對該省漕餘之用有如下解釋：

> 其在州縣，則終年之用度在此，通省之攤捐在此，兼有奏明彌補舊虧，酌提羨餘，接運銅鉛，木料船隻，歲挑徒陽運河，均須協貼，歷有成

---

99 姚文田奏，道光元年五月十四日，硃批 04/01/01/0618/016；姚文田奏，嘉慶十八年九月二十八日，錄副 03/1552/042。清代運解餉銀，例將紋銀鑄成銀錠後，裝入圓木桶（「鞘」）內運輸，故稱「餉鞘」。

100 〔清〕陳壽祺，《左海文集》，收入《續修四庫全書》，冊 1496，卷 3，〈治南獄事論〉，頁 33b。

101 〔清〕謝振定，〈飭吏八則〉，〔清〕徐棟輯，《牧令書》，收入《官箴書集成》，冊 7，卷 23，頁 39b。

102 姚文田奏，嘉慶十八年九月二十八日，錄副 03/1552/042。

103 〔清〕裕謙，《勉益齋續存稿》（光緒二年刻本），卷 5，〈州縣當務二十四條〉，頁 54b。

104 康紹鏞等奏，道光元年正月二十日，硃批 04/01/01/0623/040。

案。在國家經費有常，不能不借資津貼。[105]

此前，兩江總督孫玉庭也有幾乎相同的言論。[106]「接運銅鉛」、「木料船隻」、「歲挑徒陽運河」[107]均爲蘇省遇事攤捐款目，而州縣「終年之用度」、通省之常年捐款、彌補虧空之「羨餘」，[108]無一不藉漕餘津貼。與之相似的還有直隸的差徭，嘉道之交，深州知州張杰稱言：

州縣所得養廉，悉被攤捐扣去，其延請幕賓等費，已屬無米之炊，況地當首善，差務殷繁，一切車馬工料，止准報銷例價，較之實用，須賠十倍。各牡令既有攤捐之累，又需辦公之用，無術點金，從何賠墊，勢不能不派之民里也。從此而大差之外銷差費，與州縣之各項雜差，於是乎起。[109]

這段話十分眞實地道出了牧令們的困境：既有攤捐之累、辦公之用，又需賠墊大差的例價不敷，州縣點金無術，只能藉差徭求諸民里。對此，直隸總督方受疇也稱：

州縣所辦之事，多係無米之炊，若事事開銷，不但格於成例，勢有難

---

105 〔清〕陶澍，〈嚴禁衿棍包漕橫索陋規附片〉，《陶澍集・奏疏・日記》，頁 68。

106 孫玉庭奏，嘉慶二十五年十一月二十四日，硃批 04/01/35/0237/004。

107 「歲挑徒陽運河」、「木料船隻」兩款，分別指該省丹徒縣每歲挑濬漕運要道徒陽運河，及各營屬承辦內河、外海快哨船隻應需料物工匠花費，所領部價不敷甚多，例由各州縣按缺分捐。《捐攤款目》，頁 15a-b；孫玉庭等呈清單，道光元年，錄副 03/3333/037。

108 江蘇嘉慶初年、嘉慶十五年、道光三年三次清查後，均有數百萬兩之虧空。首次清查後，該省即議每歲酌提優缺漕餘 300,000 兩彌補積欠。二次清查後，該省奏准酌提羨餘彌補虧款，每歲 123,300 兩（蘇屬 100,000 兩、寧屬酌提 23,300 兩），分十年歸補。三次清查後，該省又延續這一做法，每歲提銀 82,300 兩（蘇屬 60,000 兩、寧屬 23,300 兩），分八年歸補。此即陶澍所謂「奏明彌補舊虧，酌提羨餘」。可見州縣每歲提解藩庫之羨餘實與另案攤捐並無二致，其數量甚至大於廉銀（84,550 兩）與攤捐（68,177 兩）。按羨餘出自州縣錢漕盈餘，故每歲酌提巨額羨餘，勢必導致州縣陋規的擴張。除江蘇外，類似現象也出現在嘉道年間虧空較爲嚴重的安徽、山東等省。衛幫中奏，嘉慶七年，錄副 03/1813/023；〔清〕韓文綺，《韓大中丞奏議》，收入《續修四庫全書》，冊 498，卷 7，頁 59a-b，78a-79a；陶澍奏，道光八年六月二十九日，硃批 04/01/35/0954/050；〔清〕陶澍，〈清查皖省倉庫虧空並酌擬追補章程摺子〉，《陶澍集・奏疏・日記》，頁 56；鐵保奏，嘉慶八年八月十九日，硃批 04/01/35/0762/020。

109 〔清〕張杰，〈均役辯〉，收入〔清〕賀長齡、魏源等編，《清經世文編》（北京：中華書局影印，1992），上冊，卷 33，頁 28a。

行，且經費有常，亦難為繼，故不得不取給陋規，以資用度。[110]

由於受「成例」與「常費」之限，州縣公事經費多不能作正開銷，所謂「無米爲炊」即指此而言。此四字是當日官員論及陋規時最常見的解釋，由於財政結構的缺陷以及物價上漲的影響，當日地方政府的行政經費「預算」嚴重不足，正是在這一結構性匱乏的背景下，陋規成爲地方行政經費的主要來源。[111]

（二）賠累與貪濫

當然，嘉道之際的陋規問題，並非僅有結構／制度方面的成因。既然陋規實際上是作爲法定行政經費的「補助」而存在，無人不取，無地不然，那麼，正如道光帝所指出的，不肖官吏「以爲少取多取，均干吏議，轉恣意徵求，除辦公之外，悉以肥其私橐」。他觀察到，「外省地方官浮收勒折，科斂民財，日甚一日，而總以俸廉坐扣，不敷辦公爲詞」。也就是說，由於廉俸不敷公務之需，州縣私取陋規成爲「合理」之事，不肖者遂以此爲詞，於公務需用之外「濫收濫取」，科斂民財，道光帝謂之「贓私」，以其絕不同於「陋規」。[112]筆者稱這一現象爲陋規的「濫用」。

濫用陋規之例，以耗羨最爲典型。耗羨之徵，原爲彌補銀兩傾鎔之損耗，日後其額數、名目皆溢出這一範疇，逐漸演化爲附加稅的代名詞。嘉道之際，官吏濫用陋規，以東南的漕糧浮收與北省的差徭科派滋弊最甚。當日各省錢漕控案幾無虛日，多與此二者有關。東南州縣徵漕，實有徵收費用、旗丁幫費等必不可省的開支，如悉依正額，絲毫不浮，地方官勢必賠累。嘉慶二十五年，孫玉庭等有漕各省督撫紛紛奏陳，漕糧若以「八折徵收」（每石作八斗計，即加徵 25%），漕務的必要開支可無虞匱絀。然而早在乾嘉之交，漕糧加倍浮徵之事便屢見於史籍，以江南爲例，自嘉慶中期起，小戶普遍需以二石完額漕一

110 方受疇奏，嘉慶二十五年十二月初一日，硃批 04/01/35/1386/011。

111 前文已指出，陋規既是地方官員的主要收入，也是衙署行政經費的主要來源。也就是說，陋規之用既有公務之需，也包含私人開銷，二者實難區分，此爲當日常態。

112 中國第一歷史檔案館編，《嘉慶道光兩朝上諭檔》，冊 25，頁 413 上、421 下-422 上、499 上。

石，州縣浮收勒折，每歲所獲漕餘數以萬計，遠在公務開支之上。[113]漕糧尚有定額，浮收僅爲附加，北省差徭則名目紛繁，多無定數，浮濫之弊更甚。如派辦車馬差，胥吏用一派十，除實用外，概令折價，以肥私橐。張杰曾記其赴深州任後，自行捐雇差務所需車輛，每輛市價用錢 700 文，然此前派民間出差，每輛竟需 14,000 文，浮派至二十倍之多。此外，舉凡衙門內外公私之用，悉以各種名目的雜差派諸民里，「票甫出而錢即至，止在州縣一舉手之勞，而盈千累百，已入私囊矣」。[114]

嘉慶四年，章學誠稱言：「相沿陋規」是指「加一二之平餘、斛面，以及雜稅盈餘，鹽當節規，衝要地方，間有舟車貼費，行戶官價之類」，民間相安已久，「不復覺其爲陋規矣」。而「漕規之斗斛倍蓰，丁糧之銀錢倍折，採買之短價抑勒，公事之藉端橫斂，印官上任，書役饋送，輒數萬金，督撫過境，州縣迎送，必數千金」，則謂之「極弊」，皆「日朘月削，閭閻不可旦夕安者」。[115]在他看來，「極弊」與「相沿陋規」的區別在於是否累民，然而二者卻包含著相同的內容。如錢漕浮勒，「加一二之平餘、斛面」則爲陋規，「斗斛倍蓰」、「銀錢倍折」便屬「極弊」，尚可以量衡；然「行戶官價」、「舟車貼費」與「採買之短價抑勒，公事之藉端橫斂」或僅爲稱謂不同而已。在章學誠的認知中，「相沿陋規」與「極弊」是涇渭分明的，但在州縣行政中，二者卻極難以厲民與否劃出清晰的界線，陋規每每被濫用而成「極弊」。

對此，鄭家麟所論較章氏更爲深入，他指出，陋規之源有二，「有始於州縣貪濫者」，「有始於賠累者」：

> 各省有枰餘、雜稅、鹽當、漕規等項，其初原始於州縣貪濫，其後上司瞰其豐盈，定為規禮，旗丁有所藉口，視為成例。而究其實始而貪濫者並非此官，而現在之官不能不受賠累；始而瞰其豐盈者並非現在

[113] 詳拙文，〈嘉道年間江南的漕弊〉，《中華文史論叢》，2011 年第 1 期，頁 256-261、269-271。

[114] 〔清〕賈允升，〈請除外省積弊六事疏〉，〔清〕張杰，〈論差徭書〉，收入《清經世文編》，上冊，卷 16，頁 2a-b，卷 33，頁 32b-33a；張元模奏，嘉慶二十五年十月二十六日，硃批 04/01/01/0612/005。

[115] 〔清〕章學誠，《章學誠遺書》，卷 29，〈再上韓城相公書〉，頁 329 下。

上司，而現在上司不敢不為饋送。……所謂始於貪濫，轉成賠累者也。又如各省採買倉穀、置辦銅鐵、草豆，直省差使等項，始而定價本自無多，雇覓人夫車馬本少經費，州縣不免賠累，繼而借名橫取，多為勒索，借用木料銀錢，種種巧取之法，……究其實公事所費，不敵私囊之半，所謂名為賠累，實則借以貪濫者也。[116]

陋規有原出於公務賠累，後州縣藉名橫取勒索，以飽私橐，即「名爲賠累，實則貪濫」。其貪濫所得又極易爲上司及相關群體（如兌運漕糧的旗丁）覬覦分肥，著爲成例，貪濫便被固定乃至擴張，轉成州縣之賠累。也就是說，陋規的形成與擴張既有財政結構、社會經濟層面的因素，又不乏吏治方面的「動力」，後者在結構性的陋規中植入了擴張的因子，使其不斷膨脹。

關於乾嘉之際陋規的擴張，時人多有論及。嘉慶四年，尹壯圖觀察到，吏治風氣在乾隆三十年(1765)前後發生了顯著的變化，此前「風氣淳樸」，州縣之陋規，「儘足敷公私應酬之用」，而近年以來，「風氣日趨浮華，人心習成狡詐，屬員以夤緣爲能，上司以逢迎爲喜」，以致苛斂「竟溢陋規之外」。他認爲，乾隆三十年前舊有陋規才是合理的，此後續增者源自官吏的貪婪浮華，悉應革除。[117]

汪輝祖曾記其親歷之事，江南漕務風氣自甲申、乙酉（乾隆二十九、三十年）間頓改，此後旗丁勒索州縣「米色錢」，逐歲加增，州縣「因以爲利，恣意浮收」。[118]洪亮吉在嘉慶初年回憶，幼時里中有爲守令者，「戚友慰勉之，必代爲之慮曰：此缺繁，此缺簡，此缺號不易治，未聞及其他也」。「及弱冠之後，未入仕之前二、三十年中」〔乾隆三十一年(1766)至五十六年(1791)〕，「風俗趨向頓改」，戚友所慮者轉爲「此缺出息若干，此缺應酬若干，此缺一歲之可入己者若干，而所謂民生吏治者，不復掛之齒頰矣」，守令之心思也不復在民，到任後「必先問一歲之陋規若何，屬員之饋遺若何，錢糧、稅務之贏

116 鄭家麟奏，嘉慶二十五年十月三十日，硃批 04/01/01/0612/009。
117 尹壯圖奏，嘉慶四年四月初六日，錄副 03/1476/035。
118 〔清〕汪輝祖，《病榻夢痕錄》，收入《續修四庫全書》，冊 555，卷上，頁 38b。

餘若何」。[119]亮吉的聞見傳神地描繪出乾隆三十年以降世風丕變。道光元年，姚文田論漕弊稱：「乾隆三十年以前，並無所謂浮收之事。」[120]此句似應理解爲：乾隆三十年以前的浮收，遠遠不及日後的水準，較之眼前的嘉道之際，彼時之浮收直可忽略不計。同治初年，金安清指出：外官自督撫至州縣，皆恃陋規，「大抵此風始於乾隆中年以後」，「各官養尊處優，視爲固有，能守此，即已名『操守廉潔』矣。」[121]可見外官收入仰仗陋規之風，始自乾隆中期以後，而嘉道之際，儘管陋規優厚，官員仍多求取於固有之外。民國初年，史家吳廷燮也認爲：「乾隆中，官員各項陋規取之商民者，日以加多。」[122]

陋規的存在貫穿有清一代，但以上數人（尹、汪、洪、姚四人均生活於乾嘉年間）較爲一致的觀察可以說明：耗羨歸公之後，大約自乾隆中期（乾隆三十年左右），陋規開始呈現明顯的擴張趨勢，至嘉道之交，已呈極弊之勢。這一現象既需從財政結構與社會經濟的相互作用中尋找答案，也與吏治世風之嬗替直接相關。

四、清查陋規所見之財政理念

嘉慶二十五年，道光帝面對的陋規問題，正是地方官以廉俸不敷辦公爲詞，濫收濫取，日甚一日。他設想的清查立足於陋規問題的結構性解決，即將「必要」的陋規轉化爲合法的公費，俾府廳州縣辦公有資，不再有私取陋規之藉口。清查之議終因中外臣僚的普遍抵制而作罷，先行研究多以當日政風因循、政治力衰弱，以及官員的既得利益作解，俱有所見。[123]然而筆者更爲關注

119 〔清〕洪亮吉，《卷施閣文甲集》，收入《續修四庫全書》，冊 1467，第一，〈守令篇〉，頁 19b-20a。

120 姚文田奏，道光元年五月十四日，硃批 04/01/01/0618/016。

121 〔清〕歐陽兆熊、金安清，《水窗春囈》，卷下，「外官廉潔」條，頁 59。

122 吳廷燮，《清財政考略》（無出版地，1914），頁 9。

123 宮崎市定，〈清朝の胥吏と幕友〉，收入《雍正時代の研究》，頁 239；何烈，《清咸、同時期的財政》，頁 143；潘振平，〈道光帝旻寧〉，頁 270-271；韋慶遠，〈論清代官場的陋規〉，收入氏著，《明清史新析》，頁 284-285；山本進，〈清代後期直隷・山東における差徭と陋規〉，

的是，具體到陋規問題，究竟是何種理念引導他們做出了這一選擇，這些理念又反映出當日地方財政的何種特質。

（一）清查與定額

根據清查之諭，各省督撫應「督率藩司將所屬陋規逐一清查」，即由督撫行文省內州縣，令其據實詳明陋規之名目、額數，再據此核定存革。鄭家麟斷言，此法必有不實不盡之處。其一，「州縣陋規，上司雖心知通省皆有，而某州某縣詳細曲折，州縣亦畏護，不令上司盡得其詳」，因為站在州縣的角度，如將「盈千累萬之贓私，開列呈出」，無法不顧慮上司之藉端勒索，「甚於照常之規禮」。其二，陋規中如上司規禮、使費等項，不但道府取之州縣，藩臬兩司亦通過錢糧火耗、解犯使費取之州縣，他們絕不願州縣將此抑累情弊呈於督撫。因此，他認為與其行文州縣，致其「設法迴護，徒滋繁擾」，不若「密為體訪」。孫玉庭也悲觀地認為，利益的考量使得清查難以真確：「各處陋規實有若干，該地方官斷不肯自行實報，而督撫藩司耳目不能遍及，即使委員往查，必有扶同徇飾，亦難信其真確。」[124]這些觀點透露的事實是：州縣陋規之「詳細曲折」，唯有本邑官吏才瞭解，各級上司多所隔膜，難以詳稽。據此可以認為：當日地方的財政管理具有較強的分散性，各級官員多不瞭解屬吏陋規的細節，他們只是從中分得「照常之規禮」。但這種分散管理的狀態究竟是被動為之，還是刻意設計，抑或二者兼而有之，仍有進一步探討的空間。

除了清查無法真確，疆吏們更認為：陋規亦難著為定額。如方受疇稱：「（直隸）通省衝苦之缺，向藉陋規稍豐之區量移調劑，以牧裒多益寡之效。」而「州縣所得陋規，有一定者，亦有辦差藉用民力者，全賴年成豐稔」，無法限以定額。陳官俊也指出，州縣陋規，除盈餘、規費之外，「尚有取幫於富戶者，幫費之多寡不齊，亦每歲之有無莫定」，難以著為定額。孫玉庭也稱：「錢漕歲

收入氏著，《清代財政史研究》，頁 153。

124 鄭家麟奏，嘉慶二十五年十月三十日，硃批 04/01/01/0612/009；孫玉庭奏，嘉慶二十五年十二月十三日，錄副 03/1809/108。

有豐歉，鹽當因時開閉」，陋規不能定為常額，官員公務用度「亦斷難詳查定數」。[125]應當說，疆吏所言確係實情，但這些足證清查必要的事實反倒成為否定清查的理由，可見當日政風之因循。[126]然而，「裒多益寡」、「無法限以定額」等提法，似也說明：較諸額定財政，[127]陋規具有更大的運作空間。也就是說，地方官以陋規籌款辦事，不似開支正項須受定款定額的嚴格限制。[128]「耗羨歸公」的一個負面作用是，此後地方財政的機動性逐漸降低，地方政府的職能亦因之萎縮。[129]而在嘉道之際的地方行政中，陋規以其因地制宜、靈活變通，彌補著額定財政的缺陷，正與其分散性密切相關。但另一方面，這又大大提高了上級衙門管理、監察的成本（清查陋規之難，即為明證），由此引發諸多弊端。

（二）「陋規不宜輕裁」

清查與定額意味著裁革陋規中「不必要」的部份，疆吏對此多持疑義，這與當日慎言裁革陋規的理念頗為相關。他們普遍認為，陋規既為公務所必需，

---

125 方受疇奏，嘉慶二十五年十二月初一日，硃批 04/01/35/1386/011；陳官俊奏，嘉慶二十五年十月十二日，硃批 04/01/13/0217/001；孫玉庭奏，嘉慶二十五年十二月十三日，錄副 03/1809/108。

126 宮崎市定、馮爾康、韋慶遠等先生均已注意及此。筆者以為，雍正、咸同年間，疆吏兩次發起並主導了全國範圍的財政改革，而在嘉道之際（新帝即位本是革除前朝弊政的良機），出自聖裁的清查陋規卻遭到疆吏的集體抵制，可見政風差異之巨。其中最值得注意的細節是，當日督撫多認為，世宗的「耗羨歸公」是典型的反面案例，當引為今日之鑒。在他們看來，耗羨歸公之後，復有耗外之耗，可見清查、定額並不能限制陋規。

127 清代財政管理的顯著特徵是高度中央集權，且缺乏彈性，故在實際運作中，除了額定／法定部份，還存在另一個不可或缺，且頗具分散性的財政體系或結構，此點已為各研究先進所指出。參見王業鍵，《清代田賦芻論(1750-1911)》，頁 63、168-170；曾小萍(Madeleine Zelin)，《州縣官的銀兩》，頁 43-67；岩井茂樹，《中国近世財政史の研究》，頁 43-62。在以上先進的啓發下，筆者認為，清代的財政管理呈現出一種固定化的傾向，即各類經費收支均遵循某一「額」與「例」。「額」與「定」是最能代表法定財政體系特質的關鍵詞，因此筆者稱其為「額定財政」，與之相對的體系則稱為「額外財政」，本文探討的陋規、攤捐即其中重要部份。

128 道光年間，循吏段光清任浙江建德、慈溪知縣時，因工程、大差賠累，當地紳衿富戶提議加徵、預徵錢糧，為段氏拒絕，紳富遂以額外饋贈壽禮、程儀彌補了經費缺口。此事可見陋規在實踐中的彈性。〔清〕段光清，《鏡湖自撰年譜》（北京：中華書局，1960），頁 22、32-36。

129 柴潮生奏，乾隆十年二月初四日，硃批 04/01/01/0127/026；〔清〕湯成烈，《古藤書屋文甲集》，收入《天津圖書館孤本秘笈叢書》（北京：中華全國圖書館文獻縮微複製中心影印，1999），冊 15，卷 2，〈治賦篇二〉，頁 274 上下。

且歷久相沿，官民相安，一經裁減勢必窒礙難行。如康紹鏞徑言：「辦公既必不可省如彼，而陋規又日久相沿如此」，與其裁減限制，不若照常辦理，官民相安。方受疇也指出：如將陋規一律裁定，因公虧累將無可彌補，虧缺日增，「且陋規裁減之後，絲毫不能再復，萬一遇有緊要公事，未免難以辦理」。[130]

「陋規不宜輕裁」的理念，多見於當日官箴。乾嘉之交，汪輝祖就提出陋規「不宜遽裁」：「平餘、津貼之類，可就各地方情形，斟酌調劑，去其太甚而已，不宜輕言革除。」驟然裁汰陋規，可獲廉名於一時，但公事因此棘手，「迨用無所出，勢復取給於民，且有變本而加厲者」，弊將滋甚。[131]道光初年，巴縣知縣、循吏劉衡也持相同的看法，他認為居官一切用度，「款項繁多，勢不能減省」，遽裁陋規，「必不敷用」，「倘將來窘迫時，又欲復之，則出於創而非由於因」，反致「民怨沸騰」。[132]嘉道之際，任皖、粵等省守令的高廷瑤，歸田後曾告誡里人之圖仕者：「不可博清名，擅裁陋規」，「蓋地方相沿陋規，正以襄辦公事，其益不小」，而「一旦裁之，至臨事掣肘，轉思他道以取盈，又不如留陋規之為愈矣」。[133]嘉慶末年，陳文述與友人論作令事，稱言：「漕務則各就地方情形、舊有章程，酌中而損益之。」[134]包世臣在道光初年山東館陶知縣張琦的墓誌銘中寫道，「陋規可取者仍之，錢漕則規，前任十年內至輕者以為額」。[135]「舊有章程」、「錢漕則規」即相沿陋規，「可取者仍之」、「酌中而損益」則代表當日賢宦處置陋規的一般態度。

嘉道之際，陳其元之先伯官知州，「所到之處，裁革陋規」，任上一切公費用度，均由其父（任長蘆鹽運使）支給，時有「陳青天」之號。陳之祖父告

---

130 康紹鏞等奏，道光元年正月二十日，硃批 04/01/01/0623/040；方受疇奏，嘉慶二十五年十二月初一日，硃批 04/01/35/1386/011。

131 〔清〕汪輝祖，《學治續說》，收入《官箴書集成》，冊 5，〈陋規不宜遽裁〉，頁 3a-b。

132 〔清〕劉衡，《蜀僚問答》，收入《官箴書集成》，冊 6，〈陋規有必不可收者、革陋規之法〉，頁 14a。

133 〔清〕高廷瑤，《宦游紀略》，收入《官箴書集成》，冊 6，卷下，頁 22a-b。

134 〔清〕陳文述，《頤道堂文鈔》，收入《續修四庫全書》，冊 1505，卷 6，〈答人問作令第三書〉，頁 46b。

135 〔清〕包世臣，〈皇敕授文林郎山東館陶縣知縣加五級張君墓表〉，《包世臣全集‧齊民四術》，頁 264。

誡其曰：「若父爲都轉，若故能取給，後任官之父安得盡爲都轉耶？將來不給於用，勢必仍復舊貫。居己以清名，陷人於不肖，非仁者之用心也。」迨其先伯去任，「後來者果盡復之」。[136]可見在同寅看來，裁革陋規實非仁者之舉，此爲當日官場中之共識。道光年間，武昌知府裕謙就告誡鄂省各州縣：「即我之力量有餘，無所需此（陋規），要當爲繼我者慮之」，若輕裁陋規，「我得一日之虛名，人受無窮之實害，甚非深心遠慮者之所爲也」。[137]嘉道之際，浙省地方官王鳳生也認爲，輒裁陋規，「冀邀名譽，非累人以炫己，即有初而無終，固有識之所不爲」。[138]山西學政陳官俊也明確指出：裁革陋規爲「小人之行」，或裁自署任之官，其「在省候補年久，私債累累，偶署一缺，爲日無幾，即與書吏商裁陋規，可獲數千金，或償還私債，或留爲回省候補之費」，此「小人之行也」。或裁自實任之官，「陽博清名，陰圖厚利，每裁一陋規，非萬金、數萬金不可，並爲立碑示後，百姓感其永裁，亦樂意賄買」，此又「小人之行之尤者也」。[139]山西巡撫成格就注意到，該省有「黠吏於卸任之時斂派錢文，刊碑賣革」，裁革陋規成爲斂財之具。[140]

以上見解相當值得注意：其一，陋規不可輕言裁革，否則地方公用必致不敷，且裁而復設，弊將滋甚。其二，不少官員裁革陋規的動機，並非出於民生的考慮，而在於博取清名，甚至爲牟利之具，因而此舉並不被提倡。熟諳治道的地方官吏對於裁革陋規多持慎重論調，在他們看來，比較明智的做法是因仍舊例，去其太甚。在這一背景下，我們便可理解督撫們對於陋規問題的解決方案：不必明定章程，但令督撫兩司嚴行稽察，毋許州縣於向有常額之外苛索厲民。[141]既然無法清查眞確，定以新章，又不宜輕言裁減，不若固守常額，嚴禁

136 〔清〕陳其元，《庸閑齋筆記》（北京：中華書局，1989），卷 4，「不輕裁陋規之用意」條，頁 93。

137 〔清〕裕謙，《勉益齋續存稿》，卷 5，〈州縣當務二十四條〉，頁 55a-b。

138 〔清〕王鳳生，《越中從政錄．學治體行錄》（道光四年刻本），卷下，頁 16b。

139 陳官俊奏，嘉慶二十五年十月十二日，硃批 04/01/13/0217/001。

140 成格奏，嘉慶二十五年十二月十一日，硃批 04/01/35/1386/012。

141 孫玉庭奏，嘉慶二十五年十二月十三日，錄副 03/1809/108；陳官俊奏，嘉慶二十五年十月十二日，硃批 04/01/13/0217/001；方受疇奏，嘉慶二十五年十二月初一日，硃批 04/01/35/1386/011；

苛索。當然，官員們在意的，還有新章、常額背後「明」與「暗」的區別。

（三）「不欲顯居其名」

嘉道之際，相沿已久之陋規，官民均習以爲常，但「以朝廷功令言之，則皆係不可有之事、不應存之名」。[142]儘管官員悉取陋規，然對此「不可有、不應存」之物，畢竟有所顧忌，不欲將其暴露在陽光下。道光初年，張杰曾以「陰有其實，而不欲顯居其名」一語來刻畫地方官對於陋規的心態，可謂入木。據稱直隸辦理大差，「從前大吏面奏並不藉資民力，相沿不敢據實陳奏」，司道「因派差未經奏明」，凡派州縣差銀，「不敢印劄直書，僅令差局委員潛通消息」。[143]道光年間，浙江提督閱兵過境慈溪，城鄉各典鋪例有「幫貼」，庫書請行文派辦，知縣段光清稱：「此等陋規，豈能行之公牘乎？……爾試商之，如必須公牘，即可不要彼幫。」[144]在段知縣看來，即便得不到陋規，也須堅守「不可行之公牘」的程序正確，這最可表現地方官既依賴陋規，又不得不「緘默不語」的微妙態度。黃體芳亦觀察到，對於「半明半暗，不公不私」的陋規，大吏通常是「登奏牘則力辯，而僚屬相對，則昌言不諱也」。這一傳神的描繪說明，官員們對於陋規，無論私下如何「昌言不諱」，在公牘中則以「力辯」其不可較爲明智。[145]

清查陋規之諭下後，知州張杰的解讀是：「從前陋規未准明取，……今則明奉諭旨，凡錢糧之平餘、雜稅之存剩、行戶之津貼、鹽當之規禮，悉准取用。」[146]可見行之明發上諭，即意味陋規獲得了合法的地位，這正是「陋規不登公牘」的顧慮所在。更重要的是，在督撫們看來：先前明禁陋規，尚且「無人不取，無地不然」，今若定立章程，明以與之，貪劣之員必將視其爲分內應得之項，

---

142 康紹鏞等奏，道光元年正月二十日，硃批 04/01/01/0623/040。

143 成格奏，嘉慶二十五年十二月十一日，硃批 04/01/35/1386/012。

144 〔清〕張杰，〈均役辯〉、〈論差徭書〉，收入《清經世文編》，上冊，卷 33，頁 28a、31a。

145 〔清〕段光清，《鏡湖自撰年譜》，頁 32。

〔清〕黃體芳，〈請分別裁定陋規以肅吏治疏〉，收入《皇朝經世文續編》，卷 20，頁 64b。此疏雖作於光緒四年(1878)，但彼時官員對於陋規的態度幾與嘉道之際無異。

146 〔清〕張杰，〈論差徭書〉，收入《清經世文編》，上冊，卷 33，頁 33b。

復於此外設法巧取，所謂「作法於涼，其弊猶貪」。[147]可以說，清查陋規最令督撫們無法接受的一點，就在於「明取於民，垂爲令甲」。他們不約而同地引用了「民可使由之，不可使知之」之典，湯金釗甚至明言：「聖皇御世，固有不可明言者，非權術也，勢不行也。」[148]由此可以窺見，督撫們力主不必明示科條，但謹守舊規，很大程度上是出於「陰有其實，而不欲顯居其名」的心態。道光帝最終以「無益於民生」、「有傷於國體」爲由停止清查，也正是顧忌「明取於民，垂爲令甲」之流弊。諭停清查後，他還特下硃諭反省，稱此事實因其「不慎不明之過」，未能「三思博訪而後宣也」，更凸顯出「宣」對於陋規的意義。[149]嘉慶二十五年冬天，陋規的名分成爲決定清查結局的要害問題。

結論：清代財政中的陋規與陋規清查

十八世紀中期以降，物價上漲、人口驟增等因素導致了地方各級政府的行政開支逐漸增大，然而，作爲法定財源的養廉銀、公費卻維持定額，這實際上意味著行政經費的縮減。因此，至遲在嘉道之際，雍正年間建立的地方財政體制已經無法滿足地方政府的經費需求。嘉慶二十五年清查陋規一事的背景，正是州縣一級的養廉銀制度名存實亡，大量必要的公務經費無法作正支銷，只能通過「外銷」的形式來籌措：州縣的行政經費主要取資陋規，州縣以上各級也在相當程度上依靠屬吏的規禮、攤款（均來源於州縣陋規）解決經費問題，可以說，地方各級政府的主要財源便是各種陋規。至清查議起之時，陋規「相沿已久，名爲例禁，其實無人不取，無地不然」，地方各級行政基本上依賴於外銷/額外財政體系展開。[150]清查陋規的基本意圖，是從財政結構上革除陋規，

147　典出《左傳・昭公四年》：「作法於涼，其弊猶貪，作法於貪，弊將若之何？」大意爲：在涼薄的基礎上制定法令，結果尚且是貪婪，在貪婪的基礎上制定法令，後果將會怎樣呢？

148　典出《論語・泰伯篇》。湯金釗奏，嘉慶二十五年九月，硃批 04/01/30/0477/056。該摺原件無具奏者、日期，此係筆者考訂。

149　中國第一歷史檔案館編，《嘉慶道光兩朝上諭檔》，冊 25，頁 568 下、570 上。

150　曾小萍已經指出，清查陋規事件標誌著：耗羨歸公建立的合理的財政管理已經死亡，非正式經費體系(informal networks of funding)又一次成爲中國官僚體制的特點。筆者深爲贊同，惜其並未

即將「必要」者轉化爲合法的公費，俾府廳州縣辦公有資，不復有私取陋規之需。

站在京城中的道光帝、戶部的角度，清查一事的意義更在於財權的集中。清代的財政管理以高度的中央集權爲原則，理論上一切財源均屬於國家，各級政府的經費動支均由戶部掌控。但嘉道之際，地方政府的主要財源來自陋規、攤捐代表的外銷／額外財政，各級政府間的財政管理也因此呈現出明顯的「分權」色彩，不僅戶部無法「控制」外省的陋規、攤捐，地方各級政府也不瞭解下級收入的「詳細曲折」。這一現象需要放在政府間的財政關係中來理解。當日無論中央與地方政府之間，抑或地方各級政府之間，財權與職能均未作清晰的劃分。各級政府遇有經費缺口，輒以向下攤派來解決，壓力也因此集中在最基層的州縣政府。除了徵解載於《賦役全書》的賦稅定額（事關「考成」），州縣尚須負擔戶部及各上級衙門的規禮、攤款。然而，上司的這些攤派也意味著一種「承包」。作爲唯一的「親民之官」，州縣被授予賦稅經徵的事權，這使其能夠而且必須通過自籌經費完成財政負擔，並維持自身的運轉。因此，政府間的財政關係類似於一種「包徵包解」的承包機制。[151]也就是說，下級政府必須完成賦稅之定額，攤捐、規禮之「常例」。此外，只要未滋物議或引發京控、民變，上級政府一般並不過多干預，下級可以相對自由地籌款，並處分盈

對此展開論證。參見氏著，《州縣官的銀兩》，頁 282。

151 清季之人常以「包徵包解」來概括清代財政管理之特徵。光緒末年，西人哲美森(G. Jamieson)便指出，中國徵收之法「最爲害之事」，「莫甚於大吏包徵於州縣，州縣包徵於書役，浮收苛索，剝民自肥，莫可窮詰。」稍後，梁啓超對此有更爲深入的發揮。任公認爲，包徵包解實當日「財政制度一貫之原則也」。各省地丁、漕糧，「多有由地方紳士土豪包徵以解州縣」，「各州縣官包徵其州縣之錢糧，勒爲一定額，以解於藩司。各藩司包徵其省之錢糧，勒爲一定額，以解於部」。錢漕之外，釐金、鹽課、雜稅，及各省所創新稅，「莫不以此法行之」。行此制度，官吏最爲省便，「可以安坐不事事，而每歲得一定之額」，上級「惟於所指定之額取盈而已，彼用何術以盈此額，弗過問也」，而下級之包徵者必「飽其欲壑焉，然後以前所餘者貢諸上級」。故任公認爲，包徵包解「實財政上最拙之伎倆」，爲當日財務行政所亟應改革者也。哲美森著，上海廣學會譯，〈中國度支考〉（光緒二十九年刊本），頁 10；梁啓超，〈中國財政改革私案〉，《飲冰室合集・文集之八》（上海：商務印書館，1936），冊 3，頁 49-50。承匿名評審人提醒，筆者注意到，總體而言，清代財政管理的各重要層級之間，均存在攤派——承包關係。但這種關係是多線而非單線的，各層級間的表現形式也有差異。其中，具有賦稅經徵事權的州縣與各上級衙門（尤其是布政司）之間的「包徵包解」關係最爲典型。

餘。「包徵包解」機制下的財政管理無疑具有相當的分散性，但卻是適應當日政府規模及控制能力的低成本管理模式。[152]正如道光帝所見，督撫對於屬吏私取陋規「陽禁而陰縱之」，且惟有通過清查，才有可能瞭解下級陋規之詳情。因此，清查一事又是針對地方財政分散性的集權嘗試，即將州縣的收支納入藩司乃至戶部的管理之內。

從以上兩點來看，清查陋規與百年前的「耗羨歸公」確有異曲同工之處。清查之議的夭折，無疑是多方面因素綜合作用的結果。但值得注意的是，成爲最終解決方案的「因仍舊例，去其太甚」，正是「包徵包解」機制下的最佳控制手段。筆者認爲，陋規等額外財政的普遍存在，以及「包徵包解」的財政管理模式的長期存續，才是清代財政的常態與基調，嘉慶二十五年的清查陋規事件正爲此提供了合理的注腳。

需要注意的是，陋規之所以爲當日君臣所關注，在於它從來不是單純的財政問題。陋規雖名爲例禁，卻無官不取，制度的名實不符引發的吏治不清、民生困弊，正是道光帝議興清查的動因。陋規也因此頗遭時人詬病。州縣極易以公用不敷爲詞，濫用陋規，橫取勒索。對此，各上司本應黜革釐正，正己率屬，

152 近年，關於清季財政的代表性論著在反思中央與各省財政關係的同時，多注意到省以下各級政府（及各類局所）對於財政運作的影響與制約。如何漢威指出：「和中央一樣，當日的督撫也失去有效監督管理省財政的能力」，「其財權大受其屬吏所制約」。岩井茂樹認爲，「中央——外省的（財政）關係，與省——州縣官府的關係，完全是同型的」，各級政府的財政管理表現出「重層性」與「分散性」。劉增合也認爲，府廳州縣這一層面「對清廷和外省財政運作的影響更難以想像，其牽制的範圍和力度更應該值得重視」。參見何漢威，〈清季中央與各省財政關係的反思〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，第 72 本第 3 分（2001 年 9 月），頁 681-682；岩井茂樹，《中国近世財政史の研究》，頁 192-194；劉增合，〈光緒前期戶部整頓財政中的規復舊制及其限度〉，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，第 79 本第 2 分（2008 年 6 月），頁 290-292。以上均爲的論，然而筆者認爲，各省督撫是否在清季才「失去」監管下屬各級財政的能力，地方各級政府是否具備監管下級財政的「動力」與「能力」，均有進一步探討的餘地。清代中央與地方各級政府間財政管理中的「集中」與「分散」，應在「包徵包解」模式下來理解。儘管咸同以降，清朝的財政收支結構發生鉅變，但財政管理中的「包徵包解」模式卻未有本質上的改變。如果說嘉道之際這一模式尚能滿足政府的經費需求，那麼迨咸同軍興，特別是甲午戰後，清朝財政收支平衡被破壞，籌款成爲上下急務，但政府卻缺乏財政動員能力，無力開拓潛在的財源，以致清季財政始終處於匱乏狀態，這在相當程度上與「包徵包解」模式的延續有關。

獎廉斥貪，方可維持吏治之清。然而，由於道府等各上級衙門用度多恃州縣之節壽、門包，對此無非「明知故縱」。州縣亦藉此明言：「我之所以加倍、加數倍者，實層層衙門用度日甚一日，年甚一年」，惟恃上司之威勢，浮取病民。[153]更有甚者，屬員可以陋規爲具，遇事挾制，各上司不得不曲從迴護，彌縫罅漏，甚至故縱分肥，貓鼠同眠。嘉慶四年，章學誠觀察到，三十年來，「督撫挾於州縣，州縣挾於吏役」，已成「天下之勢」。[154]道光年間，張集馨親見甘肅州縣虧帑肥私，道府明知而不敢駁，否則「州縣輒揚言道府收我節壽陋規，不爲我彌縫罅漏，我之饋送究從何來」。[155]這正是章氏所見「天下之勢」的絕佳寫照。另一方面，私取陋規究屬非法之事，上司亦可藉此恐嚇屬員，「拂意者加罪不患無辭，逢意者婪貪置之不問，方且目爲精明強幹，保薦頻加」，屬員不得不趨奉夤緣，以作護身之符。[156]這種陋規基礎之上的挾制——恐嚇關係充斥於官場，嚴重侵蝕了上下級之間的督率與監察，這無疑與時人最爲推崇的「大法小廉」、「有治人無治法」等政治理念背道而馳。嘉道以降，官僚政治始終是在陋規的基礎上運行的，這是我們考察晚清的政治與財政時不應忽視的結構性背景。

153 〔清〕洪亮吉，《卷施閣文甲集》，收入《續修四庫全書》，冊 1467，第十續，〈乞假將歸留別成親王極言時政啓〉，頁 10a-b。

154 〔清〕章學誠，《章學誠遺書》，卷 29，〈三上韓城相公書〉，頁 330 中。

155 〔清〕張集馨，《道咸宦海見聞錄》，頁 126-127。

156 尹壯圖奏，嘉慶四年四月初六日，錄副 03/1476/035。

Lougui and Local Government Finance in the Early Nineteenth Century: Seen in the *Lougui* Investigation of 1820

Zhou Jian*

Abstract

In 1820, the Daoguang Emperor issued an edict that the governors-general and governors investigate the *lougui* practice in each province in order to legitimize the necessary ones openly in the government regulations. It indicated that at the turn of the Jiaqing and Daoguang periods, the local fiscal system that had been established in the Yongzheng era was already defunct. Consequently, the administrative expenses of local governments at all levels were provided by the nonstatutory system of funding, which consisted of *lougui* (customary surpluses and fees) and *tanjuan* (assigned contributions). Under these conditions neither the Board of Revenue nor the provincial governments were able to exercise effective supervision over the funding of local governments. In other words, it was the *baozheng baojie* (fiscal contracting system) that played the most important role in coordinating intergovernmental fiscal relations. The *lougui* investigation was aimed at eliminating *lougui* practice and increasing fiscal control of the central and provincial governments. It failed, and this failure highlights the long-standing existence of the nonstatutory fiscal system and the fiscal contracting system as the hallmark of Qing government finance.

Keywords: *lougui* (customary surpluses and fees), *tanjuan* (assigned contributions), *yanglian yin*, local government finance, *baozheng baojie* (fiscal contracting system)

---

* Department of History, Peking University